



## UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Specialistica in Giurisprudenza

### *Il rispetto della persona umana in carcere, fra paradigmi costituzionali ed europei*

Il Candidato

Eleonora Regoli

Il Relatore

Prof.ssa Elena Malfatti

Anno Accademico 2012/ 2013

# INDICE

<b>Introduzione .....</b>	<b>5</b>
---------------------------	----------

## **Capitolo I "*I diritti dei detenuti*"**

*Affermazione e tutela dei diritti fra Costituzione, leggi ordinarie e fonti sovranazionali*

1. Introduzione .....	11
2. I diritti dei detenuti nella Costituzione .....	20
2.1. L'art. 13: l'inviolabilità della libertà personale e il divieto di violenze fisiche e morali sui detenuti .....	22
2.2. L'art. 27 <sup>3</sup> : il principio di rieducazione e di umanizzazione della pena.....	27
3. I diritti dei detenuti previsti nella legge ordinaria e la loro evoluzione .....	37
3.1. Dal fascismo alla riforma del 1975 .....	37
3.2. La legge 26 luglio 1975, n. 354.....	40
3.3. La legge Gozzini del 1986 .....	47
3.4. Dalla Gozzini ad oggi.....	51
3.5. La Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati .....	55
4. I diritti dei detenuti nelle fonti sovranazionali .....	59
4.1. Il sistema europeo "multilivello" e la tutela dei diritti dei detenuti .....	64

## **Capitolo II "*La lesione della dignità umana: la questione del sovraffollamento carcerario*".**

*La constatazione di un problema divenuto oggi "strutturale".*

1. La nozione di dignità umana e il divieto di tortura, trattamenti e pene inumane e degradanti: in particolare, l'art. 3 CEDU .....	69
2. La questione del sovraffollamento carcerario.....	80
2.1. Come nasce il sovraffollamento .....	82

2.2. I dati attuali in Italia e in Europa.....	86
3. La sentenza Sulejmanovic contro Italia del 2009 .....	89
4. Dall' <i>affaire</i> Sulejmanovic all' <i>affaire</i> Torreggiani .....	98
5. La sentenza Torreggiani e altri contro Italia del 2013: un anno di tempo per cambiare una condizione sistematica.....	109

### **Capitolo III "*Diritto alla salute e detenzione*"**

*La tutela della salute in carcere e le condanne di Strasburgo all'Italia per l'incompatibilità delle condizioni di salute con lo stato detentivo.*

1. La nozione di salute e la tutela offerta dall'art. 32 della Costituzione .....	125
2. La tutela della salute delle persone detenute .....	136
3. Le condanne europee per l'incompatibilità della detenzione con le condizioni di salute .....	146
3.1. Il caso Scoppola contro Italia .....	147
3.2. Il caso Cara - Damiani contro Italia .....	153
4. La tutela della salute in carcere: due ulteriori profili rilevanti .....	157
4.1. Il diritto a rifiutare le cure: in particolare, lo sciopero della fame in carcere .....	157
4.2. La salute psichica del detenuto: l'internamento negli OPG .....	163

### **Capitolo IV "*Il regime detentivo speciale*"**

*Profili di compatibilità dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> ord. pen. con la Costituzione e con la CEDU*

1. I regimi detentivi speciali: in particolare, la nascita dell'art. 41 - bis <sup>2</sup> dell'ordinamento penitenziario.....	173
1.1. Le disposizioni antecedenti l'art. 41 - bis <sup>2</sup> .....	174
1.2. La nascita dell'art. 41 - bis <sup>2</sup> .....	179

2. Quattro importanti pronunce della Corte costituzionale in materia di 41 - bis <sup>2</sup> , e le successive riforme legislative del 2002 e del 2009.....	185
3. Nuovi, recenti interventi della Corte sul 41 - bis <sup>2</sup> : le sentenze 190/2010 e 135 e 143 del 2013.....	196
4. Il regime detentivo dell'art. 41 - bis <sup>2</sup> al vaglio di Strasburgo .....	208
4.1. L'art. 3 CEDU: il 41 - bis <sup>2</sup> viola il divieto di trattamenti inumani o degradanti? .....	209
4.2. L'"altro occhio" di Strasburgo: i pareri del CPT sul regime detentivo speciale .....	216
 <b>Conclusioni</b> .....	 223
 <b>Bibliografia</b> .....	 233
 <b>Allegati e Appendice</b> .....	 247
<i>All. 1.</i> Detenuti presenti al 31 dicembre 2013 .....	249
<i>All. 2.</i> Detenuti presenti in Toscana al 31 ottobre 2013 .....	251
<i>All. 3.</i> Paesi europei che soffrono del sovraffollamento carcerario con riferimento all'anno 2011 .....	252
 <i>Appendice.</i> Sintesi del X Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione "L'Europa ci guarda", a cura dell'Associazione Antigone .....	 253



## INTRODUZIONE

Nel 1971 Philip Zimbardo, emerito professore di psicologia sociale della Stanford University, decise di condurre un esperimento nei sotterranei dell'Università: allestì una piccola sezione carceraria, popolandola di studenti volontari "in piena salute, intelligenti, di ceto medio, senza trascorsi di alcool e droga e senza pendenze penali", che furono divisi a sorte fra i ruoli di detenuto e di sorvegliante. L'esperimento doveva durare quindici giorni, ma i risultati condussero alla sua sospensione dopo i primi sei, in quanto cinque "detenuti" avevano mostrato segni di grave sofferenza, mentre i "sorveglianti" avevano adottato, giorno dopo giorno, atteggiamenti sempre più punitivi, e avevano interpretato come privilegi da concedere secondo il loro arbitrio anche quelli che all'inizio dell'esperimento erano stati chiaramente definiti come diritti dei detenuti.<sup>1</sup>

Nonostante siano passati quarant'anni da quell'esperienza, tuttora essa appare attuale e significativa, perché dimostra come sia radicata nel tessuto sociale l'idea che vi sono dei luoghi sottratti alle regole comuni, delle situazioni in cui i confini del diritto diventano molto più sfumati: fra questi luoghi vi è il carcere.

Questo esperimento diventa la prova di quanto sia difficile, ancora oggi, capire che anche i soggetti detenuti hanno diritti, e che questi diritti non possono essere calpestati in nome di un potere o di un'autorità legittimante.

Non importa cosa abbia commesso chi si trova recluso: esiste una soglia che non può essere oltrepassata, e che consiste nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo.

In quest'affermazione si inserisce l'obiettivo di questa tesi: analizzare il contesto carcerario italiano per vedere se, e come, nel nostro paese, questa soglia immaginaria venga oltrepassata.

L'obiettivo, quindi, è gettare un fascio di luce su una parte di popolazione da sempre in ombra, occupandoci dei diritti che vengono conferiti ai detenuti in ambito nazionale e sovranazionale.

---

<sup>1</sup> CIARDIELLO P., *Rispetto dei diritti umani in carcere. Dalle mele marce ai cattivi cestini*, in *Questione Giustizia*, 2012, n. 4, 32 - 33.

Un obbiettivo ambizioso e difficile; un argomento delicato, che va oltre il semplice ambito giuridico, e che tocca anche questioni sociali, politiche ed etiche. È proprio perché l'argomento è così delicato, difficile, e vicino al rispetto dei diritti umani, che abbiamo l'obbligo di affrontarlo; l'obbligo di riflettere sulle condizioni di vita dei ristretti nasce in noi *in primis* in quanto giuristi, e poi in quanto cittadini che desiderano essere consapevoli, e conoscere tematiche tanto importanti.

Nel momento stesso in cui ci siamo accostati a questo argomento, tuttavia, abbiamo avuto l'impressione di avvicinarci a un tema che comportava due grossi rischi.

Il primo rischio consiste nel pericolo di sembrare buonisti, di finire per giustificare sempre e comunque il reo.

Bisogna, quindi, sgombrare subito il campo da un simile dubbio.

Non siamo alla ricerca di scusanti, di giustificazioni per chi ha violato le regole della convivenza civile.

Chi ha sbagliato sconta le conseguenze degli errori commessi, e chi ha commesso un reato va in carcere.

C'è un però.

Il però è che in nome di un'esigenza di sicurezza, o di giustizia, non si può tollerare tutto; il però è che lo Stato non può riprodurre nel carcere lo stesso modello di forza e di brutalità che si verifica nella commissione di un delitto.

Il carcere deve essere, cioè, prima di tutto, e sopra tutto, il luogo della legalità.

Il secondo rischio era di occuparcene in maniera incompleta.

Ma mentre il primo pericolo è stato evitato, il secondo non può essere scongiurato del tutto.

La tematica dei diritti dei detenuti e della legalità in carcere è come un prisma, e in quanto tale è dotato di moltissime facce.

Impossibile guardarle tutte. Impossibile occuparsi di tutte.

Così, anzitutto, abbiamo deciso di ridurre i profili attinenti al diritto penitenziario, a cui dedichiamo solo piccole parti, e di concentrare la maggior parte del nostro

lavoro sui diritti dei detenuti come tutelati dalla nostra Costituzione e dalle Carte sovranazionali.

Ma anche così ristretto, il campo rimane comunque troppo vasto.

Infatti, gli aspetti a cui rivolgere la nostra attenzione sono comunque molteplici: così, ad esempio, potremmo parlare della tematica del lavoro in carcere, guardando se esiste un diritto al lavoro per i detenuti, e in che modo viene garantito, si potrebbe affrontare il tema dell'affettività in carcere, su cui ultimamente molto si è detto e su cui non molto tempo fa è intervenuta anche la Corte Costituzionale, con la sentenza 301 del 2012, o, ancora, ci si potrebbe occupare della problematica delle detenute madri, cercando di capire come viene data effettività al "diritto a essere genitori" in un contesto straordinario come quello del carcere.

Questo per citare solo alcuni esempi.

Di fronte a una tale ampiezza di argomenti, si è resa necessaria, quindi, un'ulteriore scrematura: trattare tutta la tematica inerente ai diritti dei detenuti e al rispetto dei diritti e della legalità in carcere sarebbe risultata un'impresa troppo grande.

Abbiamo allora deciso di concentrare i nostri sforzi con riferimento a quella che ci è sembrata l'indicazione più forte proveniente dalla nostra Costituzione: il rispetto della libertà - dignità dell'individuo, del valore del libero sviluppo della personalità, che spetta anche al condannato in quanto essere umano.

Per consentire il pieno sviluppo di questo supremo principio, infatti, è necessario fare in modo che nel carcere vi sia rispetto di alcuni diritti incompressibili: dignità e salute.

Questi sono gli aspetti che andremo a toccare: la dignità e la salute nel carcere, a cui uniremo il complesso contesto derivante dall'applicazione dell'art. 41 - bis, istitutivo di un regime detentivo speciale in cui il rispetto di questi diritti sembra ancora più compromesso.

Il rispetto della personalità, e del suo libero sviluppo, è un valore che appartiene anche ai detenuti, e se sì, in che misura?



Nel carcere di oggi troviamo reale attuazione e rispetto dei principi costituzionali fondanti il nostro ordinamento, oppure siamo di fronte ad una loro intollerabile violazione?

Per rispondere a questa domanda, cominceremo guardando come, "sulla carta", sono concepiti i diritti dei detenuti nel nostro ordinamento, facendo riferimento alle previsioni del legislatore e a quanto detto dai Padri Costituenti.

Non sarà, però, sufficiente occuparci solo del livello "interno": oggi, nel sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali in cui è inquadrato il nostro Paese, è necessario guardare anche ad ambiti sovranazionali per capire quanto effettivamente sia data tutela ai diritti della persona.

Così, il nostro "spazio di manovra" si dovrà inevitabilmente ampliare, e dovremo guardare con un occhio al nostro ordinamento, e con l'altro all'ambito europeo, in particolar modo al sistema instaurato con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Si tratta, infatti, di due profili che non possono più essere separati quando si focalizza l'attenzione sui diritti dell'uomo, e che, quindi, neppure noi possiamo separare parlando dei diritti delle persone detenute.

Per consentire un quadro che sia il più possibile veritiero della situazione, affiancheremo le fonti normative, europee e interne, con quelle giurisprudenziali.

Analizzare soltanto quanto dicono le fonti in materia, infatti, non sarebbe sufficiente: per questo motivo, dirigeremo lo sguardo verso le decisioni dei giudici, nazionali e sovranazionali.

Così, da un lato combineremo gli articoli della nostra Costituzione con l'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dall'altro la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale con quella di Strasburgo, per vedere come vi sia un armonia di fondo fra i due livelli, una consonanza fra fonti e giurisprudenza.

Con questi punti di riferimento ben chiari nella nostra mente, ci chiederemo se, nel carcere di oggi, sia realmente attuato il principio di umanizzazione della pena e di rieducazione del condannato; ci domanderemo se la reclusione che mette in

pericolo gli obbiettivi stessi della detenzione, come il reinserimento, sia suscettibile di costituire un trattamento inumano o degradante.<sup>2</sup>

Lo faremo in relazione al fenomeno del sovraffollamento carcerario, alla salute dei detenuti, al regime del "carcere duro": ci chiederemo se, in tali situazioni, il carcere sia diventato un luogo del "non diritto", dove i diritti affermati sulla carta non trovano attuazione, e dove i detenuti sono soggetti alla violazione dei diritti umani più elementari.

Lo faremo perché riteniamo che non si possano rinnegare i principi costituzionali su cui tutto il nostro ordinamento si fonda.

Chi va in carcere sarà naturalmente privato di alcuni diritti, perché è l'irrogazione della stessa sanzione penale che lo comporta, ma non potrà mai essere privato dell'essenza stessa della persona umana: il rispetto dello sviluppo della personalità umana.

---

<sup>2</sup> BIANCO C., *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, prima parte, in *Antigone*, 2011, n. 2 - 3, 127.



# CAPITOLO I

## "I DIRITTI DEI DETENUTI"

### *Affermazione e tutela dei diritti fra Costituzione, leggi ordinarie e fonti sovranazionali.*

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. I diritti dei detenuti nella Costituzione. 2.1. L'art. 13: l'inviolabilità della libertà personale e il divieto di violenze fisiche e morali sui detenuti. 2.2. L'art. 27<sup>3</sup>: il principio di rieducazione e di umanizzazione della pena. 3. I diritti dei detenuti previsti nella legge ordinaria e la loro evoluzione. 3.1. Dal fascismo alla riforma del 1975. 3.2. La legge 26 luglio 1975, n. 354. 3.3. La legge Gozzini del 1986. 3.4. Dalla Gozzini ad oggi. 3.5. La Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati. 4. I diritti dei detenuti nelle fonti sovranazionali. 4.1. Il sistema europeo "multilivello" e la tutela dei diritti dei detenuti.

### **1. Introduzione**

Il carcere visto da fuori altro non è che il luogo dove viene rinchiuso, a ragione, chi ha violato le regole della convivenza civile.

I detenuti sono tanti, sempre in aumento, e la società si mostra sempre meno incline a cercare di comprendere chi ha sbagliato.

L'atteggiamento più facile, più comune, che riecheggia spesso è quello per cui chi va in carcere se lo merita, e non deve uscirne tanto facilmente.

Ci si preoccupa poco delle reali condizioni della vita carceraria: le nostre prigioni sono strutture vetuste, alcune risalenti addirittura al medioevo, dove il sovraffollamento fa da padrone, le condizioni igieniche sono scarse e la violenza, su se stessi e sugli altri, è all'ordine del giorno.

Nonostante ciò, spesso noi che siamo liberi non ci soffermiamo minimamente a pensare alla situazione di chi vive recluso. Non ci interessa, non prestiamo

attenzione a quel popolo invisibile, anzi, ne prendiamo le distanze, quasi come se potesse contagiarci.

Accade di frequente che chi ha pagato per la propria colpa una volta uscito dal carcere non riesca ad inserirsi nuovamente nella società: malvisto dai più, ha difficoltà a trovare un lavoro, a riabituarsi alla vita in famiglia e nella collettività.

La realtà è che la società civile e le istituzioni non prestano al carcere la dovuta attenzione, non gli attribuiscono il ruolo importante che invece dovrebbe avere in ogni ambiente sociale: non è un luogo di condanna, ma è un luogo di rieducazione.

Come una scuola, il carcere deve istruire chi si trova al suo interno, educarlo a vivere secondo le regole della collettività.

Il carcere è un luogo che porta dentro di sé una funzione speciale: accogliere al proprio interno una persona che ha sbagliato e restituire alla società una persona migliore, una persona rieducata, reinserita nell'ambiente sociale.

Il carcere come luogo di privazione della libertà personale nasce molti secoli fa: nasce nel momento in cui finisce il diritto penale privato, quello della vendetta personale e del farsi giustizia da soli, e lo Stato assume, in via esclusiva, l'esercizio dello *ius puniendi*.

La caratteristica comune a tutti i primi penitenziari è la loro totale separazione dalla società civile; l'estraneità delle prigioni rispetto a ciò che avveniva fuori ha fatto sì che esse rimanessero, malgrado il passare dei secoli, strutture immutate nel tempo ed essenzialmente simili tra di loro, nonostante le differenze giuridiche, sociali ed economiche dei vari paesi.

Questa è la situazione fino a metà 1800: il carcere rimane il luogo, nettamente separato dal resto della società, dove si imprigionano coloro che hanno violato le regole dettate dallo Stato.

Lo scopo resta quello di punire, di infliggere un castigo a chi ha sbagliato.<sup>3</sup>

La questione delle modalità di attuazione del trattamento penitenziario nasce solo quando la pena smette di essere una vendetta contro il reo, un castigo, ed acquista un contenuto di retribuzione morale; lo scopo rimane sempre quello di far espiare

---

<sup>3</sup> Per una ricostruzione dettagliata della nascita dei sistemi penitenziari e del loro sviluppo v. DAGA L., *Sistemi penitenziari*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 1990, vol. XLII, 752 ss.

al criminale la colpa commessa, ma non si tratta più di una punizione fine a se stessa, bensì questo momento deve essere sfruttato affinché possa essere un momento di rigenerazione del condannato, di sua rieducazione.

Nasce quindi l'idea del trattamento penitenziario come trattamento finalizzato alla risocializzazione del colpevole.<sup>4</sup>

Questo cambiamento nella concezione del trattamento penitenziario comporta un'esigenza di rinnovamento, di riforma, del sistema penitenziario stesso; tale necessità si avverte in modo nuovo e maggiormente vigoroso alla fine del secondo dopoguerra, quando ristabilire la democrazia in tutta Europa era diventata una questione centrale.

Si trattava di ricostruire il sistema penitenziario sia dal punto di vista delle strutture materiali, devastate dalla guerra, sia dal punto di vista normativo, con una riforma che andasse a incidere sulla vecchia concezione del trattamento penitenziario come meramente retributivo.

Reduci da un conflitto così brutale, i paesi europei cominciano a capire che l'idea che si ha del carcere e la realtà che si ha dentro il carcere sono due situazioni completamente diverse, e che, perciò, un intervento si rendeva indispensabile.

Così, la pena di morte viene abolita praticamente in tutta Europa, e ovunque si instaurano delle commissioni di studio per il riordino e il rinnovamento della materia carceraria; soprattutto, però, nelle riforme europee del secondo dopoguerra si inizia a parlare di veri e propri diritti dei detenuti, fra cui primeggia il diritto al trattamento rieducativo.

In quegli anni, per la prima volta, la questione penitenziaria si pone come una questione che è direttamente collegata al rispetto dei diritti dell'uomo.<sup>5</sup>

Ed è questo l'aspetto del trattamento penitenziario su cui desideriamo soffermarci: nel nostro lavoro non ci occuperemo degli aspetti procedurali o penalistici del problema, ma tenteremo di esaminare e ricostruire la tutela dei diritti dei detenuti nella misura in cui essa è strettamente connessa alla tutela dei diritti dell'uomo. Prima di avvicinarci a questo ambizioso obiettivo, però, è necessario prendere

---

<sup>4</sup> ERRA C., *Carcerati e dimessi dal carcere*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1960, vol. VI, 281.

<sup>5</sup> DAGA L., *Sistemi penitenziari*, cit., 763.

conoscenza e confidenza con alcuni concetti preliminari: detenuti, libertà personale e pena.

Sono concetti che sono intrinsecamente collegati fra loro, e che sono funzionali all'esame del problema della tutela dei diritti dei detenuti.

La prima domanda che ci dobbiamo porre, e che potrebbe sembrare banale e superflua, è chi sono i detenuti.

Nel nostro ordinamento non esiste una vera e propria definizione di detenuto.

Di essa non c'è traccia né nel codice penale, né nel codice di procedura penale, né nella Costituzione.

Chi sono quindi i detenuti? Come definirli?

Letteralmente, i detenuti sono coloro che si trovano "in stato di detenzione". Nella pratica, per essere più precisi, si tratta dell'insieme dei condannati e degli imputati. In altre parole, sono quei soggetti che sono sottoposti alla reclusione come esecuzione di una sanzione penale, o alla custodia in carcere come misura cautelare.

Si può dire che non esiste uno status univoco di detenuto: i condannati e gli imputati, già diversi fra loro, si possono ulteriormente distinguere in relazione al tipo di reato commesso (omicidi, spacciatori, mafiosi, stupratori, ecc.), a caratteristiche soggettive, a comportamenti processuali.<sup>6</sup>

Nello stato detentivo c'è, però, una caratteristica che è sempre presente: la perdita della libertà personale.

Cosa si intende per libertà personale?

Originariamente essa si configurava semplicemente come "libertà dagli arresti"; il suo contenuto essenziale risale infatti all'*habeas corpus* così come affermato nell'art. 39 della Magna Charta del 1215: "*Gli uomini non possono essere catturati o imprigionati ... se non da un tribunale legale di loro pari e secondo le leggi del paese*".

Anche lo Statuto Albertino proclamava la libertà personale, per l'esattezza al suo art. 26, dove si diceva che "*la libertà individuale è guarentita. Niuno può essere*

---

<sup>6</sup> ANASTASIA S., *Lo status dei detenuti*, in *Questione Giustizia*, 2011, nn. 3 - 4, 250 - 251.

*arrestato o tratto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prevede".<sup>7</sup>*

Attualmente le definizioni che possiamo dare della libertà personale sono sostanzialmente due: la prima, che segue l'impostazione più tradizionale, la vede come la possibilità di disporre in maniera esclusiva del proprio essere fisico, la seconda come la disponibilità, non solamente fisica, ma anche psichica e morale di se stessi; accezione, questa, che ci sembra senza dubbio più completa.<sup>8</sup>

Ma qual è la definizione che possiamo dare oggi da un punto di vista normativo?

Le costituzioni contemporanee tendono a dare per presupposta la nozione di libertà personale, limitandosi a dettarne soltanto la disciplina.

In questo modo risulta però difficile stabilire in quali diritti si espliciti concretamente la libertà personale, e, di conseguenza, quali siano le limitazioni accettate.

La libertà personale, infatti, è una libertà - situazione, ovvero una di quelle libertà che hanno per contenuto un numero indefinito di facoltà; potremmo definirla una fattispecie a schema aperto, e, quindi, a natura multipla, polivalente.<sup>9</sup>

Dalla libertà personale derivano i c.d. diritti di libertà, che costituiscono delle "situazioni giuridiche soggettive attive", e che si concretizzano nell'esercizio di facoltà materiali (muoversi, parlare, scrivere, pregare, riunirsi, ecc..) o giuridiche (comprare, vendere, contrarre matrimonio, ecc..).<sup>10</sup>

Oggi tali diritti di libertà non sono più delle semplici aree sottratte all'esercizio della sovranità statale, ma diventano dei veri e propri "strumenti di autorealizzazione" personale, strumenti attraverso i quali la persona umana si afferma e si evolve sia dal punto di vista individuale sia dal punto di vista sociale.<sup>11</sup>

L'esercizio di questi strumenti, di queste facoltà, viene impedito ogni volta in cui si realizza una coercizione fisica sull'essere umano.

---

<sup>7</sup> DE FIORES C., *Libertà personale*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, vol. IV, 3524.

<sup>8</sup> PACE A., *Libertà personale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 1982, vol. XXIV, 287.

<sup>9</sup> AMATO G., *Art. 13*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione - Articoli 13 - 20: Rapporti Civili*, Zanichelli, Bologna, 1977, 2.

<sup>10</sup> PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, 2003, 116.

<sup>11</sup> LILLO P., *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Giappichelli, 2001, 19.



La coercizione fisica non coincide necessariamente con un obbligo: un obbligo può equivalere a una coercizione fisica, ma non è una corrispondenza automatica.

Il semplice obbligo, infatti, anche se è finalizzato ad orientare la condotta altrui, è sempre meno invasivo della coercizione, sia perché non sopprime totalmente la libertà dell'obligato (lasciandogli ad esempio un minimo margine di discrezionalità), sia perché non ferisce la dignità dell'essere umano.

La coercizione fisica, quindi, viola la libertà personale e di conseguenza lede anche quei diritti inviolabili che essa integra.

La circostanza che la lesione della libertà personale comporti la violazione di diritti fondamentali fa sì che la libertà personale stessa diventi diritto fondamentale, incompressibile, al punto che, come vedremo, arriva a essere un diritto tutelato nella nostra Costituzione, all'art. 13.

Dato che la libertà personale è un diritto inviolabile è d'obbligo chiedersi quando possa essere sacrificata, e a favore di cosa.

La tesi da accogliere è quella secondo cui la libertà personale può essere sacrificata soltanto quando si ricollega alla condotta di un soggetto che sia pericolosa o lesiva per gli interessi altrui protetti.<sup>12</sup>

In questi casi, quando si va a ledere, o a mettere in pericolo, un interesse pubblico, o un interesse di un altro soggetto, che sia tutelato dalla legge, la libertà personale dell'individuo che ha posto in essere tale condotta lesiva, o pericolosa, può essere compressa o limitata.

Ed è qui, in questo contesto, che si inserisce il concetto di pena, perché essa materialmente consiste proprio nella privazione della libertà personale a carico di quei soggetti che, con i loro comportamenti lesivi o pericolosi, abbiano infranto la legge.

La pena, dal punto di vista logico, non è altro che un "castigo"; essa caratterizza non solo il diritto penale, ma in generale il diritto punitivo, perché anche le sanzioni disciplinari, o le sanzioni pecuniarie o amministrative, hanno la stessa struttura logica delle sanzioni detentive: corrispondono cioè a una punizione per la violazione di un obbligo.

---

<sup>12</sup> CERRI A., *Libertà, II) Libertà personale - dir. cost.*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, 1991, vol. XIX, 5 - 7.

Esiste però una forte differenza, perché mentre nelle sanzioni pecuniarie o disciplinari vengono in rilievo beni secondari, come il denaro o l'esercizio di alcune funzioni, nel caso delle sanzioni detentive l'interesse messo in gioco è della massima importanza, ed è proprio la libertà personale.

Potremmo dire che la sanzione penale che priva della libertà personale è "un'arma a doppio taglio": questo perché è una soluzione che, per impedire l'aggressione a beni giuridici, aggredisce essa stessa beni giuridici, di primaria importanza.

Da questa doppiezza della pena derivano due conseguenze: la prima è che la sanzione penale deve essere concepita come *extrema ratio*, ovvero soluzione a cui si deve ricorrere solo quando ciò sia necessario per prevenire l'aggressione di beni giuridici di massima rilevanza.

La seconda conseguenza è che vi deve essere un rapporto di proporzionalità fra i costi e i benefici che derivano dall'applicazione della sanzione penale; in altre parole, la pena dovrà essere proporzionata all'offesa inflitta.<sup>13</sup>

Il principio secondo cui la possibilità di infliggere una pena deve sottostare a chiari e rigorosi limiti è congenito nella stessa nozione di stato di diritto.

La sanzione penale rimane sempre una punizione, ma, all'interno di un ordinamento che dichiara di fondarsi sulla dignità umana e sul rispetto dei diritti fondamentali, dovrà necessariamente essere uno strumento che non tralasci la tutela di quegli stessi diritti.

La pena, quindi, avrà la funzione di scoraggiare, attraverso la minaccia della punizione, l'uso della violenza sui diritti altrui e contemporaneamente servirà anche ad impedire la vendetta privata; questo perché la pena "istituzionalizza il procedimento di punizione del colpevole ed impone di limitare, nella misura strettamente necessaria, i diritti fondamentali del condannato, salvaguardandoli".<sup>14</sup>

La pena dunque ha davvero una natura duplice e antitetica: non è solo il mezzo con il quale si cerca di salvaguardare quei diritti inviolabili dei consociati che meritano protezione, ma è, e deve essere, anche uno strumento di tutela dei diritti fondamentali del condannato.

---

<sup>13</sup> NUVOLONE P., *Pena (diritto penale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1982, vol. XXXII, 787 - 788; FIANDACA G., *Il 3° comma dell'art. 27*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione - Articoli 13 - 20: Rapporti Civili*, Zanichelli, Bologna, 1977, 223.

<sup>14</sup> TOSCANO A., *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, Giuffrè, 2012, 214.

L'irrogazione della sanzione penale, quindi, crea lo *status* di condannato, di detenuto, che è posizione fortemente afflittiva per la personalità umana, ma nel momento stesso in cui lo crea ha anche il dovere di proteggere quei diritti fondamentali che non vengono in nessun modo toccati da tale *status*.<sup>15</sup>

Il nostro ragionamento ritorna quindi alla posizione del detenuto, a quello *status* di chi si trova limitato o privato della propria libertà personale, in seguito all'applicazione di una pena detentiva.

Come in un cerchio che si chiude ritroviamo tutti gli elementi preliminari della nostra analisi: detenuti, libertà personale, pena.

Questi sono i concetti alla base del nostro lavoro, necessari affinché possiamo occuparci della problematica della tutela dei diritti dei detenuti.

Parlare di diritti dei detenuti e della loro tutela non è semplice, dato che, a prima vista, l'attribuzione di diritti potrebbe sembrare inconciliabile con lo stato detentivo stesso e ci si potrebbe chiedere se il detenuto sia titolare di diritti o meno.

Tuttavia, questa domanda trova una risposta immediata se alziamo semplicemente gli occhi e guardiamo quanto detto poco fa sulla natura duplice della sanzione penale.

Abbiamo detto che la posizione della persona che si trova soggetta allo stato di detenzione è, per sua stessa natura, la posizione di una persona che vede limitata e controllata la propria sfera personale, in ragione delle esigenze di esecuzione della pena; abbiamo anche detto, però, che l'applicazione di una sanzione penale non è solo compressione di diritti, ma anche protezione degli stessi.

Potremmo dire che quella detentiva è una situazione dove i confini tra la necessità di dare certezza e attuazione alla pena e la possibilità di ledere i diritti fondamentali della persona diventano molto labili.

Proprio questa possibilità, non così remota, di violazione dei diritti fondamentali ha fatto sì che la posizione della persona detenuta diventasse oggetto di attenzione sia da parte dell'ordinamento interno sia a livello sovranazionale ed europeo.

---

<sup>15</sup> TOSCANO A., *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, cit., 7, 30.

Così il detenuto è stato riconosciuto, dai vari ordinamenti, come un “soggetto debole”, e in quanto tale destinatario di norme di specifica tutela.<sup>16</sup>

Ecco che quando si parla di tutela dei diritti dei detenuti il cuore del problema diventa la conciliazione di tale tutela con le esigenze della vita carceraria.

La coesistenza di questi due elementi è figlia di un equilibrio delicatissimo, che non può mai veder prevalere l'esigenza di sicurezza sul rispetto dei diritti fondamentali.

Se è vero, ed è ovvio, che la vita carceraria porta con sé la restrizione della libertà personale e di conseguenza la compressione di alcuni diritti derivanti da essa, è altrettanto vero che questa limitazione non può comportare la perdita, la negazione, dei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione e dalle fonti internazionali, spettanti ad ogni individuo in quanto tale.<sup>17</sup>

La necessità di dare protezione alla sfera giuridica dei cittadini che sono rispettosi delle leggi non si può automaticamente tradurre nell'irrazionale limitazione dei diritti di coloro che tali leggi le hanno violate.

Quindi è ragionevole una limitazione dei diritti di chi è sottoposto a carcerazione, ma dovrà essere una limitazione che sia il frutto di una valutazione equilibrata fra diritti incompressibili del singolo ed esigenze di sicurezza collettiva.

Appare, allora, senza dubbio calzante il richiamo all'immagine della bilancia come simbolo della giustizia, perché si tratta di misurare il peso relativo di ciascun interesse, quello alla tutela dei beni inviolabili dei cittadini dalle aggressioni criminali e quello dei condannati a non vedere compresse oltremodo le loro libertà di uomini, e di tenere in equilibrio i due piatti della bilancia.<sup>18</sup>

Quello che deduciamo da queste prime riflessioni è che anche i detenuti sono titolari di diritti; diritti che devono essere loro assicurati entro i limiti di compatibilità dettati dalla situazione di detenzione in cui si trovano.

---

<sup>16</sup> FIORENTIN F., *La tutela dei diritti delle persone detenute tra vecchie norme e nuove prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it); dello stesso autore v. anche *Lesione dei diritti dei detenuti conseguenti ad atti e provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria*, in *Giurisprudenza di merito*, 2010, n. 11, 2811.

<sup>17</sup> RUOTOLO M., *Il carcere come luogo della legalità. In onore di Valerio Onida*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), n. 4/2011, 2.

<sup>18</sup> TOSCANO A., *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, cit., 9.

Il riconoscimento di diritti spettanti ai detenuti è confermato dalla concezione stessa di libertà personale, come libertà che integra una serie di diritti inviolabili, che corrispondono allo zoccolo duro della nostra Costituzione.

Così, citando le parole dello studioso Valerio Onida possiamo dire che “... *un detenuto non perde tutti i suoi diritti, ma subisce solo quelle limitazioni che sono intrinsecamente o strettamente necessarie per assicurare l'esecuzione della pena o della misura di restrizione se si tratta di una detenzione in attesa di giudizio*”.<sup>19</sup>

Una volta capito che la conciliazione fra diritti dei detenuti e vita carceraria nonché doverosa è anche possibile, dobbiamo cercare di ricostruire il processo con cui si è arrivati a riconoscere soggettività giuridica in capo ai detenuti, e capire in cosa consistono tali diritti.

In questo capitolo ci dedicheremo proprio a questa ricostruzione, cercando di comprendere quali diritti sono loro riconosciuti dalla Costituzione, dalle nostre leggi ordinarie, e dalle fonti internazionali.

## **2. I diritti dei detenuti nella Costituzione.**

La fonte primaria da cui si deve partire nell'analisi dei diritti dei detenuti e della loro tutela è senza dubbio la nostra Carta Costituzionale.

La Costituzione, infatti, oltre a essere, da un punto di vista normativo, legge fondamentale del nostro ordinamento democratico, rappresenta anche, dal punto di vista sociale, l'espressione più alta dei valori e dei principi ritenuti essenziali nel nostro paese.

Il nostro ordinamento costituzionale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti; di conseguenza si deve confutare quella tesi per cui il rapporto tra Stato e detenuto sarebbe concepito come un rapporto di supremazia speciale, dove la restrizione dei diritti, anche al di fuori delle garanzie previste dalla

---

<sup>19</sup> ONIDA V., *Intervento*, in *I diritti dei detenuti e la Costituzione*, Atti del 41° Convegno Nazionale del Coordinamento enti e associazioni di volontariato penitenziario - SEAC svoltosi a Roma nei giorni 27 - 29 novembre 2008, pubblicato nella collana Quaderni dal Carcere, Herald Editore, Roma, 2009, 61 ss.

Costituzione, sarebbe una conseguenza naturale della situazione detentiva e un effetto implicito della pena.<sup>20</sup>

È proprio la Costituzione a "segnare la via" per il superamento di questa impostazione, e lo fa prevedendo al suo interno non solo articoli che si occupano direttamente della situazione detentiva, ma anche, e soprattutto, articoli che si riferiscono alla persona nella sua globalità, e ai diritti che ad essa spettano in quanto essere umano.

A venire in rilievo sono non solo gli articoli 13 e 27<sup>3</sup>, fondamentali in materia e di cui ci occuperemo più dettagliatamente, ma anche gli articoli relativi al diritto alla difesa, considerato inviolabile in ogni stato e grado del procedimento (art. 24<sup>1</sup>), al diritto al giudice naturale precostituito per legge (art. 25<sup>1</sup>), e ai principi di personalità della responsabilità penale e di non colpevolezza fino a condanna definitiva (art. 27<sup>1,2</sup>), nonché gli artt. 2 e 3 della nostra Costituzione.

Questi ultimi due articoli, in particolare, si riferiscono all'uomo come essere umano e hanno quindi valenza universale; grazie alla loro lettura possiamo comprendere in maniera più completa quelle norme costituzionali che fanno diretto riferimento alla situazione detentiva.

In base all'art. 2 *"la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"*.

Affermare che la Repubblica, ancora prima di garantire i diritti inviolabili dell'uomo, li riconosce, sta a significare la prevalenza della persona umana rispetto allo Stato.

I diritti dell'uomo vengono messi al centro dell'ordinamento e quindi il loro fondamento non risiede più in un'auto-limitazione dello Stato<sup>21</sup>; tali diritti sono preesistenti rispetto allo Stato stesso, e infatti esso, prima di tutto, li riconosce come appartenenti all'individuo in quanto tale, mettendosi al servizio della persona affinché tali diritti le vengano garantiti.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, 2002, 12 - 13.

<sup>21</sup> PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 5

<sup>22</sup> RUOTOLO M., Relazione al Convegno internazionale "Costituzione e diritti dei detenuti. Esperienze istituzionali comparate: Argentina e Italia", tenutosi a Roma il 4 e 5 novembre 2004, pubblicato col titolo *Il principio di umanizzazione della pena e i diritti dei detenuti nella Costituzione italiana*, in *Diritto e Società*, 2005, 62.

Alla luce di quest'articolo, anche il carcere diventa una formazione sociale, dove il detenuto deve poter svolgere la propria personalità, sempre in modo compatibile con la situazione di detenzione e di privazione della libertà personale.

L'art. 3 Cost. sancisce *"la pari dignità sociale di tutti i cittadini"*, prevedendo per la Repubblica *"il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale"* che, limitando la libertà e l'uguaglianza, finiscono per impedire il pieno sviluppo della persona umana.

Lo Stato, cioè, si fa promotore della persona umana e del suo sviluppo, e per farlo si impegna attivamente, rimuovendo gli ostacoli che possono sorgere.

Questi due articoli devono essere letti in modo integrato fra loro: l'affermazione della precedenza della persona umana rispetto allo Stato va unita all'enunciazione del principio di pari dignità sociale di tutti; questa lettura congiunta ci consente di affermare che il principio di libertà - dignità è un principio che pervade la nostra Costituzione repubblicana, e che è attribuibile a tutti, compresi i detenuti.

Solo sulla base di quanto detto finora si può volgere lo sguardo verso due articoli costituzionali che riguardano in modo più diretto i soggetti in stato detentivo: gli articoli 13 e 27.

### **2.1. L'art. 13: l'inviolabilità della libertà personale e il divieto di violenze fisiche e morali sui detenuti**

L'art. 13 della Costituzione è collegato in modo indissolubile alla tematica dei diritti dei detenuti: oltre a dedicarvi un comma specifico, il 4°, l'art. si occupa più in generale della libertà personale, un argomento cui prima abbiamo accennato e dal quale non possiamo prescindere.

Dare una definizione costituzionale della libertà personale non è così semplice come potrebbe apparire a prima vista per due ragioni: il primo motivo è che tale definizione non è ricavabile dalla mera lettura dell'art. costituzionale ad essa dedicato.

L'art. 13 Cost., infatti, dopo aver dichiarato l'inviolabilità della libertà personale, non sembra diretto a darne una definizione precisa, ma piuttosto sembra limitarsi

a tracciare le linee guida per un nuovo riparto delle competenze fra i vari poteri dello stato che si occupano di questa materia.

La seconda ragione che rende difficoltoso dare una definizione di libertà personale è, come abbiamo già detto, il fatto che tale libertà integri una molteplicità di facoltà, di situazioni, che è difficile percepire in modo esaustivo.

Da questo punto di vista la Costituzione stessa contiene l'indicazione di una serie di situazioni che vanno a costituire il nucleo della libertà personale, ma che non vanno certamente ad esaurire l'ambito di applicazione della garanzia costituzionale.

Il Costituente, cioè, ha provveduto a ricavare dalla stessa libertà personale tutta una serie di fattispecie autonome che sono state poi "promosse" a diritti di libertà: accanto alla tutela della persona fisica in quanto tale, troviamo tutelate la libertà di domicilio, la libertà e segretezza della corrispondenza, la libertà di circolazione e soggiorno e la libertà di espatrio; inoltre oggi ricevono protezione costituzionale molti dei c.d. nuovi diritti che, pur non essendo espressamente elencati nella Carta Costituzionale, ricadono comunque nel concetto di libertà personale (ne sono alcuni esempi i diritti di identità personali, i diritti all'integrità psicofisica della persona, il diritto alla vita, il diritto alla privacy).<sup>23</sup>

In base ai primi due commi dell'art. 13 la libertà personale presenta alcune caratteristiche: anzitutto, essa è inviolabile e, in secondo luogo, è sottoposta a una riserva di legge e ad una riserva di giurisdizione.

Il primo comma recita esplicitamente: "*La libertà personale è inviolabile*".

Per comprendere meglio cosa significa dire che la libertà personale è inviolabile, questa previsione andrebbe letta alla luce di quanto detto in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione: il carattere dell'inviolabilità andrebbe cioè riferito al patrimonio irrettrattabile della persona umana, al principio supremo della libertà - dignità, considerato come principio che pervade la nostra Costituzione.<sup>24</sup>

A garanzia di tale inviolabilità della libertà personale, l'art. 13 nel suo secondo comma pone due riserve: la riserva di legge e la riserva di giurisdizione.

---

<sup>23</sup> CARETTI P., *Libertà personale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 1994, vol. IX, 234 - 235.

<sup>24</sup> RUOTOLO M., *Art. 13*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, 2006, vol. I, 325.



Si prevede, infatti, che qualsiasi forma di restrizione della libertà personale possa essere disposta solo *"per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge"*.

Che significato hanno queste due previsioni?

Per quanto riguarda la riserva di legge, la norma costituzionale attribuisce in via esclusiva alla legge (e agli atti equiparati) la disciplina delle limitazioni della libertà personale, sottraendola all'intervento di altre fonti, in particolare di quella regolamentare.

La riserva al legislatore diventa perciò un criterio rigido di riparto delle competenze fra Parlamento e Governo: il potere esecutivo potrà incidere sulla disciplina della libertà personale solo ove rigorosamente vincolato dalla legge, e mai sotto forma di concreti provvedimenti discrezionali.

In questo modo si dà alla libertà personale un contenuto non suscettibile di subire interferenze, e quindi essa diventa un diritto soggettivo perfetto sia nei confronti dei privati sia nei confronti dei pubblici poteri.

Secondo parte della dottrina, poi, tale riserva di legge dovrebbe intendersi non solo come assoluta, ma anche come "rinforzata", nel senso che porrebbe ulteriori vincoli al legislatore, potendo le restrizioni alla libertà personale essere effettuate solo per i fini previsti dalla Costituzione.

Quanto alla riserva di giurisdizione, essa non significa soltanto attribuire una riserva di competenza a favore del giudice rispetto all'autorità di pubblica sicurezza, ma diventa anche un modo per dare concreta attuazione e realizzazione ad altri principi costituzionali: come quello dell'art. 111<sup>7</sup>, per cui contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge, o quello relativo al diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, di cui all'art. 24, o ancora quello dell'autonomia ed indipendenza dei giudici, di cui agli artt. 101 e 104.<sup>25</sup>

La tutela che si cerca di dare alla materia della libertà personale è massima, ed è volta a coprire ogni aspetto delle sue eventuali restrizioni, sia nella fase legislativa, sia nella fase applicativa.

---

<sup>25</sup> RUOTOLO M., *Art. 13*, cit., 325 - 326; CARETTI P., *Libertà personale*, cit., 233.

Quello che ci dice l'art. 13, cioè, è che la libertà personale è inviolabile, e può essere toccata e limitata solo in situazioni eccezionali; tali situazioni eccezionali sono comunque sottoposte a delle garanzie, che operano per tutti quei provvedimenti che determinino una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale, e, per meglio dire, nel caso dei detenuti, "per quei provvedimenti non immediatamente implicati dallo stato di detenzione che incidono ulteriormente sulla privazione della libertà personale del detenuto".<sup>26</sup>

Abbiamo inoltre accennato al fatto che esiste una specifica disposizione dell'art. 13 che fa riferimento alla situazione delle persone detenute: si tratta del comma 4 dove si stabilisce che *"è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà"*.

Molto spesso la carcerazione, non solo in Italia, ma anche in altri paesi di varia civiltà, diventa occasione di violenze, sia fisiche che morali, sui detenuti.<sup>27</sup>

Questo tipo di violenza sui carcerati non solo è espressamente vietata dalla nostra Costituzione, ma, in base all'art. che abbiamo citato, deve essere anche punita.

Tuttavia, possiamo dire che nella realtà questa previsione è stata spesso sottovalutata, ricevendo un'attenzione inferiore a quella meritata.

Le problematiche che si possono porre riguardo a tale disposizione sono varie.

*In primis*, mentre vi sono poche difficoltà nell'individuare i comportamenti che possono integrare una violenza fisica, diventa molto più complesso riconoscere quando si è in presenza di una violenza morale.

---

<sup>26</sup> RUOTOLO M., *Dignità e carcere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 75; l'autore sottolinea che la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza 349/1993 afferma che *"la sanzione detentiva non può comportare una totale ed assoluta privazione della libertà della persona; ne costituisce certo una grave limitazione, ma non la soppressione ... Da ciò consegue che l'adozione di eventuali provvedimenti suscettibili di introdurre ulteriori restrizioni in tale ambito, o che, comunque, comportino una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale, può avvenire soltanto con le garanzie (riserva di legge e riserva di giurisdizione) espressamente previste dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione"*.

<sup>27</sup> CRISAFULLI V., nel *Manuale dei diritti del cittadino*, II ed. Roma, 1950, 52 ss., rilevava che *"una persona detenuta per qualsiasi titolo si trova naturalmente esposta alle possibilità di angherie e vessazioni di ogni genere: si trova, insomma, in condizioni di inferiorità rispetto ai suoi custodi, che possono con estrema facilità diventare i suoi aguzzini ... la Costituzione ha voluto giustamente sancire con la massima energia il principio secondo cui: «E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà»: principio che vale evidentemente per tutti i casi possibili, di detenzione e carcerazione preventiva, di espiazione di pena detentiva, di sottoposizione a misure di sicurezza, ecc."*.

Questo problema si pone, ad esempio, nel caso degli interrogatori cui sono sottoposti indiziati e indagati: qual è il punto oltre il quale si dà luogo ad una violenza morale?

La difficoltà di individuare tale tipo di maltrattamento, poi, si pone anche con riferimento allo stesso trattamento penitenziario: quando all'interno del trattamento del detenuto si realizza una possibile violenza morale?

La questione non è trascurabile, ed è davvero di difficile individuazione: si può avere violenza non solo in presenza di comportamenti non previsti e non consentiti dalla legge, ma anche quando siamo di fronte a condotte codificate da norme legislative o regolamentari.

Un altro problema che sorge a proposito di questa disposizione costituzionale è quello dei modi in cui essa opera e dei limiti che incontra.

Il nostro codice penale, infatti, contiene sia una norma specifica che punisce coloro che commettono atti di violenza fisica o morale su soggetti in stato detentivo (si tratta dell'art. 608 C.P. che commina 30 mesi di reclusione a chi sottopone arrestati o detenuti a misure di rigore non consentite dalla legge), sia delle norme non specifiche, ma applicabili comunque nei casi di violenza fisica o morale.

Di fronte a queste previsioni verrebbe da dire che con esse si dà concretezza alla disposizione dell'art. 13<sup>4</sup>; in realtà ci si deve chiedere se per dare attuazione ad una norma costituzionale così importante, posta a garanzia del diritto inviolabile della libertà personale, sia sufficiente una serie di norme repressive.

La domanda è lecita soprattutto perché queste norme penali operano solo se la parte lesa ha modo di farle valere: o perché alcune di esse prevedono la procedibilità solo su querela della parte offesa, o perché altre prevedono delle necessità probatorie che nel caso dei detenuti si dimostrano problematiche.

Ci sono così due ulteriori aspetti su cui può essere efficace la garanzia costituzionale.

Il primo riguarda la validità, nel processo, degli elementi di prova acquisiti "grazie" a comportamenti violenti: se questi fossero considerati come non utilizzabili, di certo si finirebbe con lo scoraggiare il ricorso alla violenza.

Il secondo aspetto si rivolge invece alla prevenzione della violenza, intervenendo su quelle situazioni in cui essa maggiormente si manifesta: è il caso della soggezione agli organi di polizia nel momento dell'arresto o del fermo, uno dei contesti in cui è più probabile che si scatenino episodi di violenza.

Se dalla garanzia costituzionale discende non solo la repressione, ma anche la prevenzione della violenza, allora diventa attuazione della disposizione costituzionale anche il ridurre al minimo il tempo in cui gli indiziati sono soggetti, in maniera totale ed incontrollata, agli organi di polizia.<sup>28</sup>

Nonostante tutte le problematiche dette, dobbiamo comunque dire che l'art. 13<sup>4</sup> della Costituzione è più che mai importante nell'ottica della tutela dei diritti dei detenuti.

Questo perché l'articolo segna un punto di non ritorno fondamentale, un principio basilare che riguarda la tutela dei detenuti in quanto esseri umani: non si possono compiere su di loro, come su di ogni altra persona, violenze fisiche e morali; se queste vengono messe in atto la nostra Costituzione prevede che siano punite.

Quando si parla dell'art. 13<sup>4</sup> è conseguenza naturale parlare anche di un'altra disposizione costituzionale a cui esso si collega in maniera indissolubile: si tratta dell'art. 27<sup>3</sup>, cui rivolgiamo adesso la nostra attenzione.

## **2.2. L'art. 27<sup>3</sup>: il principio di rieducazione e di umanizzazione della pena**

Storicamente la concezione della pena si è sempre legata a due orientamenti diversi: secondo la scuola classica la pena doveva essere “retributiva”, un corrispettivo del male commesso, mentre secondo la scuola positiva la pena aveva accezione “preventiva”, doveva cioè essere un mezzo per impedire ai soggetti di delinquere, o al reo di delinquere ancora, e quindi era essenzialmente rivolta a favorire la risocializzazione o rieducazione.

Di questo "eterno" dibattito ha risentito anche la formulazione della nostra Costituzione nel suo art. 27<sup>3</sup>, articolo chiave per quanto riguarda pena, detenzione e diritti dei detenuti.

---

<sup>28</sup> AMATO G., *Art. 13*, cit., 26 - 30.

Dai lavori dell'Assemblea Costituente, infatti, emerge con chiarezza la volontà dei nostri Padri Costituenti di cercare una formulazione dell'articolo che andasse oltre queste due accezioni della pena, ponendosi fuori da questa discussione.<sup>29</sup>

In questo senso possono essere esemplificative le parole pronunciate dall'On. Tupini durante un intervento in Assemblea: *“C'è la preoccupazione di chi è più ligio alla scuola classica, l'altra di chi è più ligio alla scuola positiva, e il timore che la nostra formula aderisca più all'una che all'altra e viceversa”*; egli afferma che la Commissione non vuole prendere posizione a favore o sfavore di una delle due concezioni, ma sottolinea che *“la società non deve rinunciare ad ogni sforzo, ad ogni mezzo, affinché colui che è caduto nelle maglie della giustizia, che deve essere giudicato, che deve essere anche condannato, dopo la condanna possa offrire delle possibilità di rieducazione”*.<sup>30</sup>

L'unico punto su cui vi era concordanza di opinioni era sul fatto che le pene non potessero consistere in trattamenti contrari al senso di umanità.

Al di là della questione filosofica e politica, evidenziata dal lungo dibattito in materia e dai numerosi emendamenti puntualmente presentati, da una parte o dall'altra, alle varie proposte, quello che ci interessa è la formulazione dell'art. 27<sup>3</sup> che ha preso vita alla fine dei lavori dell'Assemblea Costituente.

L'art. 27<sup>3</sup>, infatti, oggi recita: *“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”*.

Questo principio costituzionale, proprio perché di portata decisamente innovativa e progressista, ha avuto vita difficile non solo nel momento della sua approvazione, ma ha subito vicende tormentate anche nella sua ricezione giurisprudenziale, dottrinale e legislativa.

Le interpretazioni iniziali, nel primo decennio dopoguerra, infatti, ne hanno limitato la capacità innovativa, cercando di mantenere una linea di continuità con l'ordinamento precedente.

I successivi anni sessanta, invece, sono stati caratterizzati da un dibattito acceso in materia, soprattutto perché era emersa la concezione c.d. "polifunzionale" della

---

<sup>29</sup> RUOTOLO M., *Il principio di umanizzazione della pena e i diritti dei detenuti nella Costituzione italiana*, cit., 54 ss.

<sup>30</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, Roma, Segretariato generale della Camera dei Deputati, 1976, 905.

pena, secondo cui la pena avrebbe funzione tendenzialmente retributiva, ma implicherebbe anche tre finalità diverse: satisfattoria, generalpreventiva e specialpreventiva.

Si inizia così a "preparare il terreno" per il riconoscimento del principio rieducativo che avverrà a partire dal decennio successivo.<sup>31</sup>

Andando ad analizzare il significato dell'art. 27<sup>3</sup> ciò che notiamo subito è che vi convivono due concetti fondamentali: il principio di umanizzazione della pena, e il principio della finalità rieducativa della stessa.

Le questioni da porsi in prima battuta sono due: quali sono i significati di questi due principi, e se sono due idee fra loro disgiunte o meno.

A quest'ultima domanda ha dato una risposta nitida la Corte Costituzionale, che nella sentenza n. 12 del 1966 ha affermato con chiarezza che queste due nozioni vivono in un contesto unitario, essendo *"congiunte non soltanto per la loro formulazione, ma anche perché logicamente in funzione l'una dell'altra"*.

Infatti, un'azione rieducativa della pena non potrà non avere come proprio presupposto l'umanità della pena stessa, e allo stesso tempo una pena che voglia dirsi umana e civile non potrà che esplicarsi in una pena che tenda alla rieducazione.

Una volta chiarito che umanizzazione e rieducazione sono le due facce di quella stessa, unica, medaglia che è il trattamento penitenziario, e come tali sono principi fra loro inscindibili, è nostro compito procedere alla loro singola analisi.

Iniziamo dalla funzione rieducativa.

Su quale sia il contenuto della rieducazione si pongono alcune problematiche.

Molto spesso si tende ad identificare la rieducazione con il recupero sociale, ma questa accezione rischia di essere parziale, perché non sempre la delinquenza è il risultato di sottosviluppo ed emarginazione sociale.

Ne è la dimostrazione il fatto che vi sono alcune fattispecie delittuose che per loro natura vengono realizzate solo da soggetti che sono ben inseriti nella società (basti pensare ai reati in materia economica).

---

<sup>31</sup> FIANDACA G., *Il 3° comma dell'art. 27*, cit., 228 ss. ; D'AMICO M., *Art. 27*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, 2006, vol. I, 572.

Possiamo quindi dire che la rieducazione abbraccia la risocializzazione, ma non è un'identificazione completa, totale.

Si potrebbe poi pensare che la rieducazione equivalga alla correzione morale del delinquente, ma anche questo non è sufficiente: vi sono infatti dei reati che non corrispondono alla lesione di principi morali consolidati, ma che sono invece frutto di pura creazione legislativa; senza contare che, proprio in virtù dei principi di massima libertà di coscienza del singolo, lo Stato non si può arrogare il diritto di educare alla moralità in maniera coatta.

Qual è allora il contenuto della rieducazione? E cosa intende dire l'art. 27<sup>3</sup> con la formula "*le pene devono tendere alla rieducazione del condannato*"?

Quanto al contenuto della rieducazione, possiamo dire che esso corrisponde al mero rispetto della legalità esteriore, ovvero al rispetto delle regole penali: la rieducazione consiste nell'educare al vivere senza commettere reati.<sup>32</sup>

Quanto invece al significato dell'art. 27<sup>3</sup> viene in nostro soccorso la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che nel corso degli anni ha modificato la propria posizione passando dall'idea della rieducazione concepita all'interno del trattamento penale a quello che si configura come un vero e proprio diritto alla rieducazione spettante al detenuto.<sup>33</sup>

Proprio come in dottrina, fino alla fine degli anni sessanta anche in giurisprudenza era prevalso un orientamento che dava un'interpretazione restrittiva del principio rieducativo: la rieducazione era intesa come una delle funzioni della pena, che agiva insieme alle altre; in questo senso essa non era dotata di una propria autonomia, ma era inserita nell'ambito del trattamento penale.

Alle parole del Costituente era dato il significato di attribuire dei limiti alla pena stessa, di modo che la sofferenza che essa infliggeva non superasse quel punto di non ritorno in cui la pena sarebbe diventata inumana.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Per un approfondimento del concetto di rieducazione e del suo contenuto, v. FIANDACA G., *Il 3° comma dell'art. 27*, cit., 274 - 278.

<sup>33</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale relativa al principio rieducativo v. il saggio di COLAPIETRO C., *La condizione dei carcerati*, in *Diritto e Società*, 2006, 357 ss.

<sup>34</sup> Cfr. sentenza n. 12/1966, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1966, 143 ss, per cui il principio rieducativo, "*dovendo agire in concorso delle altre funzioni della pena, non può essere inteso in senso esclusivo ed assoluto*", ma va ricondotto "*nell'ambito della pena, umanamente intesa ed applicata*"; il Costituente quindi avrebbe voluto segnare il limite della pena "*mirando essenzialmente ad impedire che l'afflittività superi il punto oltre il quale si pone in contrasto col senso di umanità*"; v. anche D'AMICO M., *Art. 27*, cit., 572 - 573.

Come abbiamo detto gli anni '70 diventano il momento della svolta, e in quegli anni anche la Corte rivedrà il proprio orientamento, arrivando ad affermare, nella sentenza 204/1974, riguardante l'istituto della liberazione condizionale, che esiste *“un obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle”*.

Vengono così gettate le basi per quella che negli anni '90 sarà l'affermazione di un vero e proprio diritto del detenuto alla rieducazione; diritto per il quale legislatore, giudici e amministrazione penitenziaria hanno l'obbligo di adoperarsi. La finalità rieducativa non è più un aspetto marginale, ma diventa caratteristica essenziale della pena, connotandola dal momento della nascita astratta fino al momento dell'estinzione in concreto.

Questo significa che il legislatore stesso dovrà introdurre delle tipologie sanzionatorie che siano in grado di consentire la personalizzazione dell'esecuzione penale, e che quindi diano piena attuazione al principio rieducativo.

La visione della rieducazione come vero e proprio diritto, configurabile in capo al detenuto, verrà appoggiata negli anni anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

Una volta compreso che la rieducazione è un diritto del detenuto, è arrivato il momento di analizzare il principio di umanizzazione della pena, ben formulato nella parte dell'art. 27<sup>3</sup> che recita: *“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità”*.

Si tratta di un principio che può avere portata estremamente elastica.

È fuori da ogni dubbio che esso esclude l'ammissibilità di ogni forma di tortura, o di segregazione particolarmente dura, così come ogni tipo di punizione che possa arrivare a incidere sulla salute del detenuto.

Ma al di là di queste ipotesi limite, particolarmente gravi, qual è il raggio d'azione del principio di umanizzazione? Cosa arriva a comprendere?



Seguendo un principio di ragionevolezza sarebbe contraria al senso di umanità ogni afflizione non necessaria e non connessa direttamente alla privazione della libertà personale.<sup>35</sup>

Dobbiamo però precisare che l'umanizzazione della pena, anche se trova la sua formulazione letterale nell'articolo costituzionale sopra citato, non si esaurisce in esso, ma anzi trova la sua più piena realizzazione alla luce di una lettura integrata degli articoli, e dei principi fondanti, della nostra Costituzione.

L'art. 27<sup>3</sup>, quindi, è sì norma chiave, fondamentale, quando si parla di diritti dei detenuti, ma la lettura di quest'articolo non può, e non deve, essere scissa dalla lettura congiunta di quegli articoli della nostra Carta costituzionale che, pur non riguardando direttamente i detenuti e i loro diritti, fungono da completamento alla previsione dell'art. 27<sup>3</sup>: facciamo riferimento, in particolare, a quanto già detto in relazione agli articoli 2 e 3 Cost, riguardo al principio di libertà - dignità sociale, e all'art. 13, in materia di inviolabilità della libertà personale, intesa nella concezione più ampia di libertà psicofisica.

I concetti detti in precedenza ci sono utili per comprendere meglio la portata complessiva dell'art. 27<sup>3</sup>; se tale articolo viene letto alla luce della concezione della libertà personale come inviolabile libertà psicofisica e del principio di libertà - dignità di tutti, allora il principio di umanizzazione della pena si completa, si arricchisce, non consistendo più solo nel divieto di trattamenti disumani, ma ampliandosi nel principio del rispetto della personalità, della pari dignità del condannato.

Il principio di umanizzazione della pena, cioè, arriva a comprendere i supremi valori costituzionali della libertà e della dignità, riconosciuti nei confronti di tutti i cittadini; valori che attraverso l'umanizzazione della pena trovano applicazione con riferimento alla specifica condizione del detenuto.<sup>36</sup>

Dall'affermazione di questi principi fondamentali deriva l'innegabile conseguenza per cui la violazione delle regole penali previste dall'ordinamento, nonostante comporti la modifica dei rapporti fra Stato e persona, non può mai, in nessun caso,

---

<sup>35</sup> In materia v. NUVOLONE P., *Pena (diritto penale)*, cit., 792; DAGA L., *Trattamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1982, vol. XLIV, 1316.

<sup>36</sup> RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 7; RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti*, in FLORES M. (a cura di), *Diritti Umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Dizionario I, Utet, 2007, 336.

comportare per il reo la perdita totale dei diritti e della libertà, intesa sempre come libertà psicofisica.

Se volessimo riassumere, con parole non nostre, quanto detto finora sarebbe sufficiente citare le parole usate dalla nostra Corte Costituzionale nella sentenza 349/1993.

La Corte sostiene che *"la sanzione detentiva non può comportare una totale ed assoluta privazione della libertà della persona; ne costituisce certo una grave limitazione, ma non la soppressione. Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale"*.

Questi residui di libertà altro non sono che i diritti dei detenuti, che permangono nella loro disponibilità nei limiti della loro compatibilità con le esigenze che derivano dall'esecuzione penale.<sup>37</sup>

Dalla "semplice" enunciazione dei principi di umanizzazione e rieducazione siamo arrivati a riconoscere l'esistenza di diritti in capo ai detenuti.

Quanto detto finora trova concretizzazione nelle sentenze che sono state pronunciate in materia dalla Corte Costituzionale.

Non si tratta solo della citata sentenza 349/1993, ma ve ne sono state molte altre; attraverso di esse la Corte è intervenuta in maniera concreta a tutela dei diritti dei detenuti.

Così, nel corso degli anni la Corte si è pronunciata riguardo a vari ambiti di tutela dei diritti dei detenuti: dal diritto al lavoro alla questione delle perquisizioni in carcere, dal diritto ai colloqui al diritto alla salute.

Nel rendere le sentenze su casi specifici, però, la Corte non si è limitata alle statuizioni relative alle fattispecie in esame, ma a volte è andata anche oltre, facendo affermazioni più ampie.

---

<sup>37</sup> RUOTOLO M., *La tutela dei diritti dei detenuti*, in *Non profit*, 2010, fasc. 2, 13 - 14.

Un esempio in cui la Corte, a partire dal caso di specie, ha esteso le proprie considerazioni è dato dalla sentenza datata 11 febbraio 1999, n. 26.

Si tratta di una sentenza da molti considerata storica in materia, proprio per le affermazioni importanti fatte al suo interno.

La questione sottoposta alla Corte presenta numerosi profili di interesse, alcuni dei quali esulano dalla nostra analisi; la Corte, infatti, si pronuncia sia sulla normativa prevista dall'ordinamento penitenziario e sugli schemi processuali previsti, sia sulla legittimazione del magistrato di sorveglianza a sollevare questione di costituzionalità in sede di reclamo, sia, profilo che ci interessa maggiormente, sulla natura e sull'estensione dei diritti dei soggetti sottoposti a limitazione della libertà personale.<sup>38</sup>

Il caso riguardava i reclami proposti da due detenuti nel carcere di Padova in relazione a una decisione della direzione dell'istituto penitenziario in cui erano reclusi che non consentiva loro di ricevere, in istituto, riviste spedite dai familiari o tramite abbonamento, a causa del loro contenuto osceno.

La decisione di trattenere tali riviste si basava sul fatto che esse non potessero essere considerate come periodici in libera vendita all'esterno (per i quali invece il legislatore aveva chiaramente consentito il possesso ai detenuti), dato che si trattava di riviste vietate ai minori, la cui esposizione era vietata dalla legge, e per la cui distribuzione erano autorizzati solo librai ed edicolanti.

La questione di costituzionalità era stata sollevata perché, nel caso di lesione di diritti costituzionali dei detenuti, la legge sull'ordinamento penitenziario non prevedeva un procedimento dotato delle caratteristiche giurisdizionali necessarie, come invece prevedeva in altre materie.

Eccezion fatta per le materie lavorative e disciplinari, infatti, nelle altre questioni il magistrato di sorveglianza si trovava a dover decidere seguendo un procedimento *de plano*, privo di garanzie, che dava origine ad un provvedimento che non era impugnabile in nessuna sede e che era privo della cogenza propria delle decisioni giurisdizionali.

---

<sup>38</sup> RUOTOLO M., *La tutela dei diritti del detenuto tra incostituzionalità per omissione e discrezionalità del legislatore*, commento alla sentenza n. 26/1999, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, 203 ss.

In altre parole il ricorrente si lamentava che tale procedimento "giurisdizionalizzato" non fosse prescritto in generale per ogni ipotesi in cui il reclamo del detenuto avesse ad oggetto la lesione di un diritto costituzionalmente garantito, come era accaduto nel caso di specie.

Nella sentenza la Corte, dichiarata fondata la questione, arrivava a sancire l'incostituzionalità dell'omissione della legge penitenziaria; tuttavia, dato che la norma penitenziaria prevedeva molteplici modelli procedurali per la tutela dei diritti dei detenuti, la Corte rinviava al legislatore per l'individuazione della procedura applicabile alla fattispecie.

La Suprema Corte, infatti, non riteneva opportuno pronunciarsi con una sentenza additiva, perché non rientrante in questo caso nei suoi poteri: solo il legislatore aveva la discrezionalità di intervenire in tale materia, individuando il giudice competente e la procedura idonea.<sup>39</sup>

Al di là della decisione presa dalla Corte Costituzionale, quello che è importante notare in questa sede sono alcune affermazioni generali che la Corte fa riguardo ai diritti dei detenuti e alla loro tutela.

In primo luogo la Corte ribadisce che il nostro ordinamento costituzionale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti.

I diritti inviolabili dell'uomo, affermati e garantiti dal nostro art. 2 Cost., incontrano dei limiti dovuti alla condizione di restrizione della libertà personale; sono proprio gli scopi di tale restrizione a determinare quali sono i limiti.

Tuttavia, precisa la Corte, la condizione di detenzione non può mai comportare un annullamento dei diritti inviolabili dell'uomo.

Ritornano, in questa sentenza, tutte le affermazioni fatte finora riguardo alle norme costituzionali: la Corte afferma che i principi presenti nell'art. 27<sup>3</sup> *"non si traducono soltanto in norme e direttive obbligatorie rivolte all'organizzazione e all'azione delle istituzioni penitenziarie, ma anche in diritti di quanti si trovino in esse ristretti"*.

---

<sup>39</sup> BARTOLE S., *I requisiti dei procedimenti giurisdizionali e il loro utilizzo nella giurisprudenza costituzionale*, commento alla sentenza n. 26/1999 della Corte Costituzionale, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, 190 ss.

Così, l'esecuzione della pena e la rieducazione del condannato non possono mai trasformarsi in trattamenti penitenziari nei quali venga negata la soggettività, la personalità, dei detenuti.

Grazie a questo caso la Corte arriva a fare due affermazioni importanti: anzitutto che la Costituzione protegge la dignità della persona attraverso i diritti inviolabili dell'uomo, diritti che *"anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale"*.

In secondo luogo, la Corte ci dice qualcosa di importante con riferimento alla tutela effettiva dei diritti dei "ristretti", infatti *"al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale"*.

Non è possibile, cioè, che esistano situazioni giuridiche di diritto sostanziale senza che sia prevista una sede giurisdizionale di fronte alla quale tali posizioni giuridiche possano essere fatte valere.

Non dobbiamo poi dimenticare, sottolinea la Corte, che *"l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un diritto ... da annoverarsi fra quelli inviolabili"*.

Infine, ribadisce la Corte, a questi orientamenti fondamentali deve conformarsi l'ordinamento penitenziario.<sup>40</sup>

In sintesi possiamo dire che la lettura della sentenza 26/1999 riepiloga tutto ciò che avevamo detto in precedenza: la prevalenza della persona umana sullo Stato, il principio di umanizzazione e rieducazione del detenuto, che si sviluppa nel più generale principio del rispetto della dignità, della personalità del condannato, e l'incomprimibilità di alcuni diritti fondamentali, a prescindere dalla violazione delle norme penali.

Tutto questo ci porta a una sola, innegabile, quasi banale affermazione: la persona detenuta è uguale alla persona libera, eccezion fatta per quelle limitazioni che derivano in modo indiscutibile dall'esecuzione della sanzione penale.

---

<sup>40</sup> Per una lettura integrale della sentenza, v. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, 176 ss., con i commenti di BARTOLE S., *I requisiti dei procedimenti giurisdizionali e il loro utilizzo nella giurisprudenza costituzionale*, 190 ss., FAZZIOLI E., *Diritti dei detenuti e tutela giurisdizionale*, 199 ss., RUOTOLO M., *La tutela dei diritti del detenuto tra incostituzionalità per omissione e discrezionalità del legislatore*, 203 ss., e SANTORIELLO C., *Quale tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria?*, 222 ss.

Fin qui ci siamo dedicati a quei principi costituzionali rivelatisi fondamentali per comprendere e proseguire il nostro lavoro, dando anche un esempio di come la giurisprudenza costituzionale sia stata, e sia ancora oggi, indispensabile per dare ad essi effettività; adesso, è però giunto il momento di occuparci della legislazione ordinaria del nostro paese e di vedere se, come e quando i principi costituzionali detti sono stati trasfusi in legge.

### **3. I diritti dei detenuti previsti nella legge ordinaria e la loro evoluzione**

I principi costituzionali appena detti hanno trovato riscontro nella legge sull'ordinamento penitenziario emanata nel 1975.

Tuttavia, prima di passare a parlare più dettagliatamente della normativa, è necessario ricordare che giungere all'approvazione di questo testo di legge è stato difficoltoso, e che per ben diciassette anni la nostra Costituzione ha dovuto convivere con una normativa inconciliabile con i suoi scopi: la normativa fascista.

#### **3.1. Dal fascismo alla riforma del 1975**

Nel 1930 venne approvato il nuovo codice penale "Codice Rocco", e, con Regio Decreto del 18 giugno 1931, sempre per mano del guardasigilli Alfredo Rocco, nacque il nuovo "*Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena*", fedele traduzione nel settore penitenziario di quella che era l'ideologia fascista.

Il regolamento del 1931, composto da circa 300 articoli, vedeva nei suoi punti chiave la rigida separazione tra il mondo carcerario e la realtà esterna e la totale spersonalizzazione dei detenuti, a cui era impedito qualsiasi collegamento fra loro; i reclusi venivano chiamati col numero di matricola al posto del cognome, ed era vietata loro qualsiasi attività diversa dalle c.d. "tre leggi fondamentali" della vita carceraria: lavoro, istruzione civile e pratiche religiose.

Come tutti i regolamenti carcerari, anche quello fascista era basato sul dualismo punizione - premi, e quindi al suo interno erano dettagliatamente elencate tutte le

attività vietate con le relative punizioni; così, ad esempio, erano vietati e puniti i reclami collettivi, il gioco, i canti, il riposo in branda durante il giorno, il rifiuto di assistere alle funzioni religiose, la lettura o il possesso di testi di contenuto politico; allo stesso tempo era obbligatorio indossare la divisa del carcere e farsi trovare in piedi vicino alla branda tutte le volte che le guardie entravano in cella.

Le punizioni consistevano nel divieto di fumare, di lavarsi, di scrivere, di avere colloqui con i parenti (ai quali peraltro presenziavano sempre le guardie), ma soprattutto nella camicia di forza e nella cella imbottita.

Ogni comportamento, attività e precedente del detenuto veniva schedato, e lo stesso avveniva per tutto quello che riguardava i loro familiari.

Dalle parole del ministro Rocco nella sua relazione al regolamento si evince chiaramente che si trattava di una normativa improntata all'austerità dell'esecuzione penale, ad un concetto di pena come castigo, mezzo di repressione e di espiazione.

Con la fine della seconda guerra mondiale e la liberazione dell'Italia dal regime fascista, le porte del carcere furono aperte e fu subito evidente la condizione di degrado in cui versavano strutture e detenuti.

Immediatamente dopo la fine della guerra nacque una prima, violenta, sanguinosa stagione di rivolte: la popolazione carceraria, ormai raddoppiata rispetto al normale, dopo la fine del fascismo sperava in un cambiamento del sistema penitenziario, cambiamento che invece non trovò appoggio nella società libera.

Nel '45 - '46 si assistette così ad alcune famose rivolte: la più grave e sanguinosa rimane quella del carcere di San Vittore nella Pasqua del 1946. Il 21 aprile di quell'anno, infatti, i detenuti si impadronirono dell'intero carcere, tenendo 25 persone in ostaggio e dando vita a violentissimi scontri a fuoco con le forze dell'ordine. Solo tre giorni più tardi, circondati da esercito e polizia, i detenuti si arresero e il bilancio fu pesante: otto morti e almeno sessanta feriti.<sup>41</sup>

L'emergenza data dalle rivolte carcerarie fu quindi risolta attraverso l'uso della forza, e gli anni successivi furono caratterizzati da una sostanziale lentezza nella ricerca di possibili soluzioni per il problema carcerario.

---

<sup>41</sup> Una ricostruzione più esaustiva della presa del carcere di S. Vittore è reperibile nella cronaca giornalistica di quei giorni: v. le edizioni del quotidiano *La Stampa* del 23, 24 e 25 aprile 1946, in [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it).

Nel 1948 venne istituita la prima Commissione parlamentare d'inchiesta sullo stato delle carceri, che concluse i propri lavori nel 1950 e che presentò come risultato una lunga relazione dove furono prospettate alcune soluzioni che, in realtà, non erano altro che dei semplici ritocchi al regolamento del 1931, mentre veniva lasciata inalterata la struttura portante del sistema fascista, afflittiva e autoritaria.

In sintesi possiamo dire che l'immediato dopo guerra si è contraddistinto per una mancata soluzione della questione carceraria nel suo complesso, e per l'introduzione sperimentale, attraverso circolari ministeriali, di alcune modifiche "umanizzanti" al regolamento Rocco; venne così deciso di modificare alcuni aspetti della rigida disciplina fascista: fu abolito il taglio di capelli e l'obbligo di vestire l'uniforme, venne data possibilità di leggere e scrivere, fu eliminata la regola che prevedeva di chiamare i detenuti solo per numero di matricola e mai per cognome, così come il trattamento a pane e acqua.

Solo tre anni più tardi, nel 1954, vi fu un passo indietro e una nuova "virata" conservatrice, "grazie" ad una circolare dell'allora ministro De Pietro, in cui si ribadiva che il fine dell'istituzione carceraria era esclusivamente quello di custodire.<sup>42</sup>

Una prima, vera svolta si avrà solo nel 1960, quando il ministro Gonnella presenterà un primo disegno di legge sull'ordinamento penitenziario, nel tentativo di adeguare il sistema italiano ai principi stabiliti dalle Regole minime dell'ONU del 1955.<sup>43</sup>

L'intento era di rendere tale ordinamento più conforme a quei principi di umanizzazione e d'individualizzazione del trattamento rieducativo che permeavano la nostra Costituzione repubblicana.

---

<sup>42</sup> Per una ricostruzione del regolamento del 1931 e della stagione delle rivolte, <http://www.ristretti.it/commenti/2008/agosto/pdf1/carcere>; v. anche BORZACCHIELLO A., *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, nn. 2 - 3, 142 ss.

<sup>43</sup> Si tratta delle *Standard Minimum Rules* dell'ONU, presentate in occasione del Primo Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine ed il trattamento dei delinquenti, con la Risoluzione del 30 Agosto 1955. Queste regole hanno posto al centro la responsabilizzazione del detenuto, in vista del suo rientro nella società come forza attiva per se stesso e per la collettività. Le politiche educative penitenziarie devono quindi indirizzarsi verso lo sviluppo della persona nel suo complesso. I principi contenuti nelle *Standard Minimum Rules* sono stati poi ripresi in ambito europeo dalle Regole Penitenziarie Europee.



Questo disegno di legge, nonostante la sua decadenza per la fine della legislatura, rappresenterà la base su cui si formeranno tutte le successive elaborazioni del legislatore.

Con la proposizione di questo testo nasce un percorso tortuoso che necessiterà di ancora ben 15 anni prima di poter approdare ad una riforma definitiva: nel 1966 verrà emanato un nuovo, identico, disegno di legge dal guardasigilli Oronzo Reale; naufragato anche questo tentativo sarà di nuovo Gonnella nel 1968 a proporre un ulteriore disegno di legge al Senato, che però decadrà di fronte alla Camera per termine della legislatura.

È solo sul finire del 1972 che viene presentato l'ultimo testo al Senato, che diventa poi definitivo nel 1975, anche se molto ridimensionato nell'approvazione da parte della Camera; tutto questo mentre, dalla fine degli anni '60, era ripresa una stagione di rivolte che aveva finito col mettere nuovamente a ferro e fuoco le carceri.<sup>44</sup>

### **3.2. La legge 26 luglio 1975, n. 354**

*"Abbandonata la vecchia logica della depersonalizzazione ... il legislatore del 1975 ... ha costruito l'intera disciplina del trattamento in istituto facendola gravitare sulla figura del detenuto ...: quale protagonista attivo, e, nel contempo, quale fine ultimo dell'esecuzione penitenziaria, nella prospettiva della rieducazione".<sup>45</sup>*

Dopo il tortuoso iter legislativo cui abbiamo accennato, il 26 luglio 1975 viene approvata la legge n. 354, recante *"Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"*; essa ha costituito un vero e proprio atto di rottura con il passato, con le vecchie concezioni del carcere, della pena detentiva e delle sue funzioni.

---

<sup>44</sup> DI GENNARO G., *La gestazione della riforma penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, nn. 2 - 3, 16 - 17.

<sup>45</sup> Sono le parole utilizzate da Vittorio Grevi per descrivere la legge sull'ordinamento penitenziario del 1975, nel saggio introduttivo al suo volume *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981.

Le innovazioni che la legge ha introdotto sono numerose e attengono a molteplici aspetti; attraverso questo testo, infatti, il legislatore tentava di dare forma e attuazione sia a quei principi costituzionali che per molti anni erano stati considerati soltanto mere affermazioni di principio, sia alle prime normative sovranazionali nascenti in materia.

Il cambio di rotta rispetto al Regolamento del 1931 è notevole: si passa dal carcere afflittivo e punitivo al carcere rieducativo, dal detenuto oggetto al detenuto soggetto.

L'On. Felisetti, nella sua relazione alla Commissione Giustizia della Camera sul d.d.l., descrive la normativa come *"improntata all'insegna dell'equazione «trattamento = rieducazione», che prevede l'umanità del trattamento, il rispetto della soggettività del detenuto, l'individualizzazione del trattamento penitenziario, la partecipazione della società esterna all'azione rieducativa, il diritto all'istruzione, il diritto - dovere al lavoro remunerato e socialmente assicurato, la libertà di professione della propria fede religiosa, l'attività culturale e ricreativa, i rapporti con la famiglia e il mondo esterno, l'avvio di un principio di corresponsabilizzazione dei detenuti per alcuni servizi"*.<sup>46</sup>

Queste sono le linee guida della riforma e sono anche le linee guida che dobbiamo seguire per comprendere quanto quest'ultima sia stata innovativa.

La filosofia che ispira l'intero testo della legge 354 può essere colta nella lettura del suo primo articolo; esso riassume bene tutta la concezione alla quale si richiama lo svolgimento degli articoli successivi, che si occupano singolarmente delle varie situazioni.

L'art. 1 afferma che *"il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona"*; inoltre esso *"é improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose"*.

---

<sup>46</sup> V. la *Relazione della IV Commissione permanente (Giustizia)*, presso la Camera dei Deputati sul d.d.l. "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", presentata il 10 settembre 1974, consultabile nell'archivio storico della Camera dei Deputati, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

Sono evidenti, in questa norma, i riferimenti ai principi costituzionali di umanità e rispetto della dignità della persona, di assoluta imparzialità e, di conseguenza, anche al principio di uguaglianza: principi che vengono richiamati nell'incipit della legge in quanto ispiratori dell'intera riforma e, quindi, concetti latenti anche nelle disposizioni successive.

Quali sono allora le maggiori innovazioni introdotte materialmente dalla riforma e previste al fine di dare concreta attuazione ai principi costituzionali di cui abbiamo a lungo parlato?

Il primo cambiamento, che rappresenta il nucleo innovativo della riforma, consiste nella trasformazione della concezione stessa di detenuto.

E' quanto abbiamo letto nelle parole del Grevi citate poco fa: la figura del detenuto diventa il cardine intorno a cui ruota l'esecuzione penitenziaria; la dimensione organizzativa dell'amministrazione penitenziaria, con la sua disciplina pratica, perde la sua centralità nel sistema a favore del detenuto - persona fisica.

Il detenuto, cioè, non era più l'oggetto dell'esecuzione penitenziaria, ma ne diventava il soggetto attivo, e in quanto tale era titolare di diritti.<sup>47</sup>

A dimostrazione di tale soggettività giuridica riconosciuta in capo al detenuto troviamo la formula dell'art. 4 della legge 354, che recita: *"I detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale"*.

Il detenuto, cioè, viene identificato e definito quale titolare di diritti e aspettative, e legittimato all'agire giuridico proprio nella qualità di titolare di diritti che appartengono alla sua condizione di detenuto.

Tali diritti non sono altro che quelle situazioni giuridiche soggettive che corrispondono a valori tutelati dalla Costituzione, e che si esprimono nei diritti relativi all'integrità fisica, alla salute mentale, ai rapporti familiari e sociali, all'integrità morale e culturale.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> DI SOMMA E., *La riforma penitenziaria del 1975 e l'architettura organizzativa dell'amministrazione penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, n. 2 - 3, 1 - 2.

<sup>48</sup> RUOTOLO M., *Dignità e carcere*, cit., 86.

Corollario della centralità della figura del detenuto e del riconoscimento della sua soggettività giuridica è quanto previsto dall'art. 1<sup>6</sup> riguardo all'apertura della società nei confronti del carcere e all'individualizzazione del trattamento.<sup>49</sup>

Per quanto riguarda il primo aspetto, una maggiore apertura serve a favorire il reinserimento sociale dei detenuti, e può essere attuata in due modi: da una parte attraverso l'ingresso di presenze esterne al mondo carcerario, dall'altra parte consentendo l'uscita dei detenuti e favorendo i loro contatti con l'ambiente esterno.<sup>50</sup>

Per quanto riguarda l'individualizzazione del trattamento penitenziario, invece, è importante che quest'ultimo risponda *"ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto"*; per questo motivo la legge detta disposizioni molto dettagliate caratterizzanti il trattamento rieducativo.<sup>51</sup>

Lo scopo è quello di "cucire su misura" il trattamento di ogni detenuto: il programma di trattamento viene modellato sulle individuali esigenze del detenuto, come risultanti dalla sua osservazione iniziale, e proprio perché così plasmato sul

---

<sup>49</sup> L'art. 1<sup>6</sup>, infatti, prevede che nei confronti dei detenuti e degli internati debba *"essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi"*; tale trattamento *"è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti"*.

<sup>50</sup> Dal primo punto di vista la legge favorisce la partecipazione alla vita carceraria, previa autorizzazione del magistrato di sorveglianza, di privati, istituzioni, associazioni pubbliche o private, e più in generale di *"tutti coloro che dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera"* (art. 17). La seconda tipologia di comunicazione con l'esterno, invece, è favorita, ad esempio, dall'istituto del lavoro esterno al carcere, che rimane ipotesi circoscritta in questo primo testo di riforma, ma che verrà poi ampliato nella legislazione successiva. V. LA GRECA G., *La riforma penitenziaria del 1975 e la sua attuazione*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, nn. 2 - 3, 42.

<sup>51</sup> L'art. 13 della legge 354 si occupa proprio dell'individualizzazione del trattamento rieducativo: la prima fase consiste nell'osservazione scientifica della personalità del detenuto *"per rilevare le carenze psicofisiche e le altre cause del disadattamento sociale"*. Tale osservazione *"è compiuta all'inizio dell'esecuzione e viene proseguita nel corso di essa"*. Successivamente, si procede alla predisposizione di quello che può essere definito un vero e proprio programma di trattamento, che potrà essere modificato nel corso dell'esecuzione della pena: *"per ciascun condannato e internato, in base ai risultati dell'osservazione, sono formulate indicazioni in merito al trattamento rieducativo da effettuare ed è compilato il relativo programma, che è integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione"*. In altre parole, sulla base dell'osservazione fatta al momento dell'ingresso in carcere, si compila un percorso rieducativo del condannato, prevedendo i più significativi interventi nei suoi confronti. In ogni caso *"deve essere favorita la collaborazione dei condannati e degli internati alle attività di osservazione e di trattamento"*.

soggetto, può essere modificato o integrato nel corso dell'esecuzione della pena del detenuto stesso.<sup>52</sup>

In questo modo si ritiene sia più facile ottenere la rieducazione e il reinserimento del condannato sostenuti dall'art. 27<sup>3</sup> della Costituzione.

Si tratta di una grande novità, che sottolinea ancora maggiormente l'intenzione da parte della riforma di dare massima importanza e centralità alla figura del detenuto come persona fisica.

L'ossatura del trattamento penitenziario è data dai suoi elementi, che non si limitano più a istruzione, religione e lavoro, come prevedeva il regolamento del 1931, ma si ampliano; l'articolo 15 della legge 354, oltre ai tre elementi della normativa fascista, menziona anche le attività culturali, ricreative e sportive, i contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia.

Tuttavia, questa elencazione non è esaustiva; l'art. 15, infatti, stabilisce che il trattamento penitenziario si svolge avvalendosi "principalmente" degli elementi elencati: un avverbio che ha un significato importante, perché ci dice che esse sono le componenti principali, ma non esclusive del trattamento, e che quindi all'occorrenza ci si potrà avvalere anche di elementi diversi da quelli espressamente menzionati.

In ogni caso, la loro importanza è fuori dubbio, perché *"la loro realizzazione effettiva rappresenta la vera svolta democratica e civile nel carcere"*.<sup>53</sup>

Ad ogni elemento del trattamento, il legislatore del 1975 dedica delle disposizioni specifiche: si agevolano l'istruzione scolastica, di qualsiasi grado, e i corsi di addestramento professionale; il lavoro, unico elemento che conserva il carattere dell'obbligatorietà, viene equiparato al lavoro nella società libera non solo per quanto riguarda la preparazione professionale, ma anche in relazione all'orario lavorativo, al riposo festivo, alla tutela assicurativa e previdenziale;<sup>54</sup> si assicura la

---

<sup>52</sup> DELLA CASA F., *Ordinamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2008, Annali II - Tomo II, 796.

<sup>53</sup> Sono le parole usate dall'on. Felisetti nel suo intervento, in qualità di relatore, alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati nella seduta del 17 aprile 1974, la cui stenografia è reperibile nella sezione dell'archivio storico della Camera dei Deputati, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>54</sup> Pur non essendo questa la sede in cui occuparsene, dobbiamo puntualizzare che in materia di lavoro carcerario molto è stato detto, e fatto, nel corso degli anni, non solo dal legislatore, ma anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, per far sì che il lavoro in carcere, e fuori dal carcere, diventasse la più grande risorsa a disposizione dei detenuti per agevolare il loro percorso di reinserimento sociale.

libertà di professare la propria fede religiosa per i detenuti cattolici e non; sono favorite e organizzate all'interno degli istituti le attività ricreative e culturali, insieme a ogni altra attività *"volta alla realizzazione della personalità dei detenuti e degli internati"*.<sup>55</sup>

Ulteriori, basilari, elementi del trattamento penitenziario sono i contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia, che rivestono un'importanza fondamentale in vista del futuro reinserimento del reo.

In questa prospettiva vengono favoriti i colloqui svolti con i congiunti e con i conviventi; il loro numero viene aumentato da 4 a 6 al mese, con durata di un'ora ciascuno, e si stabilisce che si svolgano in locali interni *"senza mezzi divisorii"*.<sup>56</sup>

Un altro ambito nel quale la riforma del 1975 si dimostra innovativa e attuativa dei principi costituzionali è quello dell'introduzione delle misure alternative al carcere, definite dall'On. Felisetti nella sua Relazione al d.d.l. *"l'elemento più innovativo e qualificante del disegno di legge, quello che costituisce una vera svolta e una scelta aperta nella gestione penitenziaria"*.

Nascono così l'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà e la liberazione anticipata; tuttavia si tratta d'introduzioni limitate, volutamente formulate in maniera circoscritta e prudente, che verranno notevolmente ampliate dalla legislazione successiva.

Abbiamo cercato di ripercorrere quelli che sono i principi fondamentali enunciati dalla legge penitenziaria del 1975 in materia di diritti dei detenuti; alla fine di questa panoramica quello che emerge è che la legge di riforma innova profondamente l'idea che si ha del carcere, della figura del detenuto e della concezione stessa della pena.

Così, il carcere diventa un luogo di opportunità, volto a favorire un progetto di recupero sociale per il reo, e il detenuto diventa il fine del trattamento penitenziario, che cessa di essere trattamento afflittivo e diviene rieducativo.

---

<sup>55</sup> Per una maggiore accuratezza v. le singole disposizioni relative agli elementi del trattamento: l'art. 19, dedicato all'istruzione, l'art. 20, dedicato al lavoro carcerario, l'art. 26, relativo alla libertà religiosa, e l'art. 27 per quanto riguarda le attività culturali, ricreative e sportive.

<sup>56</sup> Per una ricostruzione complessiva e maggiormente dettagliata degli elementi del trattamento v. DELLA CASA F., *Ordinamento penitenziario*, cit., 801 - 808.

Tuttavia, quanto detto finora non deve far pensare che le previsioni dell'ordinamento penitenziario italiano, come delineato dalla riforma del 1975, abbiano, quasi magicamente, rimodellato la posizione del detenuto in conformità ai dettami costituzionali e alla normativa sovranazionale.

Parte autorevole della dottrina, infatti, ha dato un giudizio molto severo della riforma del 1975<sup>57</sup>; tale severità appare da un lato eccessiva se si tiene conto di quanto la riforma ha modificato la concezione del carcere e la prospettiva con cui si guardava ad esso, ma, dall'altro lato, aiuta a spiegare il divario fra i principi sanciti dalla riforma e l'effettività della condizione carceraria.

Più che contestare la "bontà dei principi" della legge del 1975, occorre proprio rilevare la tendenza alla "rinneazione" pratica degli stessi; una tendenza che sembra insita nelle normative di tipo penitenziario: esse, infatti, sono costantemente esposte a pratiche di non applicazione e di manipolazione delle norme.<sup>58</sup>

In questa prospettiva, un esempio della mancata applicazione della riforma si può riscontrare a riguardo degli operatori carcerari.

Il nuovo sistema, infatti, attribuiva al personale penitenziario funzioni di coordinazione e responsabilità di un'attività carceraria completamente diversa, la cui finalità non era più solo quella di custodire, ma anche quella di osservare i detenuti, e di stimolarne e seguirne la risocializzazione.

Le competenze richieste, quindi, cambiavano completamente, e di conseguenza dovevano mutare anche la preparazione e la professionalità del personale lavorativo e direttivo delle carceri.

Nella realtà, però, queste nuove figure non furono introdotte e si finì per riversare su soggetti esterni al carcere, come educatori e assistenti sociali, la competenza e le qualificazioni necessarie per realizzare la riforma: gli operatori che dovevano aiutare il detenuto nel suo personale percorso di recupero sociale non erano altro che liberi professionisti, consulenti esterni al carcere.

---

<sup>57</sup> Così FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma - Bari, 1990, 750, afferma che il nuovo regime carcerario sarebbe sì "*più umano e meno afflittivo*", ma "*non meno illiberale e totalizzante*" sostituendo alla coercizione fisica quella morale, alla "*durezza delle condizioni di vita, il condizionamento persuasorio delle coscienze, alla sorveglianza e alla disciplina dei corpi, l'osservazione e la sottomissione delle anime*".

<sup>58</sup> RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 45.

Una funzione così importante, senza dubbio, sarebbe dovuta essere assegnata a personale interno ai penitenziari, appositamente formato per essere non solo personale di custodia, ma anche, e soprattutto, personale rieducativo e di sostegno psicologico.<sup>59</sup>

Nonostante queste gravi mancanze, la riforma del 1975 rimane veramente fondamentale nel nostro sistema legislativo, perché come abbiamo già detto, attua i principi costituzionali, introduce una nuova concezione del carcere e un maggiore riconoscimento dei diritti dei detenuti.

Purtroppo gli anni che seguirono la riforma furono i c.d. anni di piombo: l'Italia fu sconvolta dal nascere del fenomeno terroristico, che finì per chiudere le porte tanto faticosamente aperte dalla riforma.

Fu un periodo di grande difficoltà, in cui era in forse la stessa tenuta del nucleo della riforma del 1975: l'apertura del carcere alla società, l'umanizzazione della persona, la prospettiva del reinserimento sociale offerta a tutti i detenuti, senza preclusioni.<sup>60</sup>

### **3.3. La legge Gozzini del 1986**

Gli anni successivi al 1975 sono stati densi di avvenimenti di forte rilevanza storica, politica e sociale, di eventi che hanno influito enormemente anche nell'ideologia e nella gestione pratica della riforma penitenziaria.

Non appena si affievolirono il fenomeno terroristico e quella situazione di emergenza generalizzata in cui versava il nostro paese, si ebbero anche i primi segnali di un'inversione di tendenza per quanto riguardava la materia penitenziaria.<sup>61</sup>

La riforma del 1986 formalizza a livello parlamentare un iter iniziato in più sedi e per mano di diverse iniziative: essa recepisce, ad esempio, i contenuti del d.d.l. presentato dal Ministro Darida il 4 gennaio 1982, il cui punto forte consisteva nell'istituzione dei permessi premio, e la proposta di modifica alla legge 354

---

<sup>59</sup> CALAMAI E., *I soggetti del trattamento. Aspetti normativi e sociologici*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).

<sup>60</sup> BRUTI LIBERATI E., *Dieci anni di riforma penitenziaria*, in *Questione Giustizia*, 1987, n. 3, 619 ss.

<sup>61</sup> GREVI V. (a cura di), *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma*, Cedam, 1988, 4.



formulata dai magistrati di sorveglianza durante il convegno organizzato dal CSM nel 1982.

La riforma parte quando, il 19 giugno 1983, viene presentato in Senato un d.d.l., ad iniziativa dell'onorevole Gozzini e di altri, recante modifiche alla legge 354/1975.

Al Senato prese presto vita, e si prolungò per un paio di anni, una discussione che investiva fondamentalmente l'art. 90 della legge 354, che dava al Ministro di Grazia e Giustizia il potere di sospendere tutte le norme dell'ordinamento penitenziario "in casi gravi ed eccezionali concernenti l'ordine e la sicurezza"; ci si poneva, cioè, il problema se fosse o meno il caso di istituzionalizzare gli istituti di massima sicurezza.

Tale dibattito rischiava di costituire un vero e proprio blocco e di arenare la riforma; la svolta si ebbe quando la Commissione Giustizia del Senato ritenne di dover ascoltare il Direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena e un gruppo di magistrati di sorveglianza: adire direttamente gli operatori del sistema penitenziario spostò l'ottica della discussione dalle polemiche abbastanza limitate sull'art. 90 ad una visione più complessiva.

Fu anche "grazie" a questi interventi da parte degli operatori del settore che il testo del d.d.l. cominciò ad allargarsi sempre più, fino a comprendere tutte quelle modifiche che l'esperienza aveva rivelato necessarie.

Così, l'iter legislativo della riforma andò avanti ed il testo, approvato nell'ottobre dell'86, assunse una rilevanza sempre maggiore, al punto da arrivare ad essere definito, dal Ministro della Giustizia Martinazzoli come *"una seconda riforma dell'ordinamento penitenziario, nel senso che, senza rinnegare l'ispirazione ed i principi della legge del 1975, si precisano in alcuni punti nodali meccanismi e moduli normativi che assecondano perfettamente tale ispirazione"*.<sup>62</sup>

La portata di alcune idee, introdotte in modo circoscritto con la legge 354/75, diventa massima: si ampliano le prospettive d'individualizzazione del trattamento e di reinserimento sociale del detenuto.

---

<sup>62</sup> Sul punto v. il contributo di DAGA L., *Profili di cronaca parlamentare della l. 10 ottobre 1986 n. 663*, in GREVI V. (a cura di), *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma*, cit., 406 ss.

La legge Gozzini è un articolato che pone l'accento sul recupero dell'uomo, punto di partenza e di arrivo del trattamento penitenziario, e lo fa valorizzando in maniera fiduciosa tutto ciò che può portare a tale recupero, a tale reinserimento.

La direzione scelta per favorire la risocializzazione è quella della decarcerizzazione, della concezione della pena detentiva come "*extrema ratio*".

Questa concezione si attua mediante due diversi livelli d'intervento: da una parte si cerca di allargare le opportunità di uscita temporanea dal carcere, seguendo la logica del "meno carcere" durante l'esecuzione penitenziaria (e a questo fine si amplia la possibilità di lavoro all'esterno, di usufruire della semilibertà, e si istituiscono i permessi premio, concessi al fine di "coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro"); dall'altra parte si allargano le opportunità di esenzione dell'esecuzione penitenziaria, seguendo la logica del "non ingresso" in carcere (istituendo, per esempio la detenzione domiciliare *ab origine* per alcuni tipi di pene), e dell'uscita anticipata dal carcere (attraverso l'affidamento in prova ai servizi sociali, la detenzione domiciliare in seguito all'espiazione di parte di una pena maggiore, la liberazione anticipata).<sup>63</sup>

La legge Gozzini estendeva al massimo la possibilità per i detenuti di usufruire di benefici e misure alternative al carcere, che erano accordati e calcolati sulla base della valutazione della condotta del detenuto e in generale sulla sua partecipazione al processo di rieducazione.

In altre parole, quello introdotto dalla Gozzini era un sistema che prevedeva numerosi meccanismi idonei ad incentivare la partecipazione e la collaborazione attiva del detenuto al trattamento penitenziario, perché solo attraverso tale coinvolgimento egli riusciva ad usufruire dei benefici premiali previsti.

La novità introdotta è grande: attraverso tutte queste previsioni e concessioni la legge 663 tenta di affievolire o di interrompere lo stato di privazione di libertà personale che il carcere comporta, al fine di attuare in maniera completa il principio di rieducazione e risocializzazione imposto dalla Costituzione.

Oltre alla previsione di tale sistema di premialità, esiste anche un secondo campo di intervento della legge 663/86, che si ricollega direttamente al lungo dibattito svoltosi al Senato sulla modifica dell'art. 90: la legge Gozzini, infatti, affronta il

---

<sup>63</sup> GREVI V. (a cura di), *op. cit.*, 5.

problema della massima sicurezza, cioè di coloro che non volevano cogliere le possibilità offerte a tutti e che sceglievano di continuare a scontrarsi con l'istituzione penitenziaria.

Veniva riconosciuta sia l'esigenza di istituire aree di massima sicurezza sia la necessità di dare ad esse legalità e regole; regole che servissero a gestire l'assegnazione, la vita interna e l'uscita da tali aree.

Vengono così introdotti due articoli: il primo è l'art. 14 bis nella legge sull'ordinamento penitenziario, dedicato al regime di sorveglianza particolare, previsto per quei detenuti che turbassero l'ordine negli istituti, ne compromettessero la sicurezza, o usassero violenza o minaccia nei confronti degli altri internati; il secondo è l'art. 41 bis, che disciplina le c.d. situazioni di emergenza, in presenza delle quali il Ministro della Giustizia può sospendere l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati.<sup>64</sup>

In conclusione, possiamo dire che dentro la legge 663/86 convivono due anime: da un lato la maggiore apertura del carcere verso l'esterno, raggiunta attraverso la previsione di diversi istituti volti ad alleggerire o evitare l'esperienza penitenziaria, dall'altro lato l'esigenza di ordine e sicurezza all'interno dei penitenziari, realizzata con l'istituzione di un regime di sorveglianza particolare.

Queste due anime, a prima vista così diverse fra loro, non sono inconciliabili, ma anzi, s'intrecciano e coesistono all'interno del testo legislativo, trovando la loro ragione nel criterio fondamentale della diversificazione del trattamento secondo la personalità di ciascun soggetto.<sup>65</sup>

Quello che la riforma Gozzini cerca di fare è dare piena attuazione ai principi costituzionali laddove la riforma del '75 era risultata mancante: si tenta di favorire al massimo il reo, incentivandolo a partecipare attivamente al proprio processo di recupero, e sostenendo tale reinserimento attraverso i contatti con la società esterna, con l'ambiente affettivo, familiare e lavorativo che il detenuto deve riconquistare.

---

<sup>64</sup> DI SOMMA E., *La riforma penitenziaria del 1975 e l'architettura organizzativa dell'amministrazione penitenziaria*, cit., 5 - 6; LA GRECA G., *La riforma penitenziaria del 1975 e la sua attuazione*, cit., 45 - 47. Sull'art. 90 e su queste due norme torneremo più in dettaglio nel capitolo IV del nostro lavoro, dedicato al regime detentivo speciale.

<sup>65</sup> GREVI V. (a cura di), *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma*, cit., 6.

La pena, grazie alla legge 663, diventa flessibile, perché, una volta comminata, la sua durata e la sua esecuzione vengono modulate dai provvedimenti di concessione delle misure alternative e degli altri benefici.

C'è, oggi, e c'è stato, in passato, chi ha obiettato che in questo modo la pena perde la sua certezza e quindi anche la sua effettività.

Ci si deve però chiedere se sia effettiva e certa una pena che si limita a far trascorrere al detenuto del tempo in carcere, senza rendere tale tempo utile, oppure se le caratteristiche di effettività e certezza siano meglio realizzate da una pena che punti a rendere "pieno" il tempo che un detenuto passa in carcere.

La riforma Gozzini ci dà l'idea di una pena che diventa utile proprio perché flessibile, perché viene eseguita con il coinvolgimento del condannato, e viene proporzionata e modificata in base alla sua storia, al suo comportamento, alla ricerca e alla realizzazione delle sue prospettive.

Ovviamente, chiedere al carcere e alla pena di essere "utili" comportava anche la costruzione di un'istituzione penitenziaria profondamente diversa.

La riforma Gozzini si è arenata di fronte a un aspetto importante: la trasformazione dell'istituzione penitenziaria.

Alla legge, cioè, non si sono accompagnati quegli strumenti indispensabili per realizzarla; ancora una volta mancava l'aspetto organizzativo, probabilmente perché mancavano le risorse economiche necessarie per attuarlo.<sup>66</sup>

### **3.4. Dalla Gozzini ad oggi**

Gli anni '90 e 2000, successivi alla legge Gozzini, fanno parte della nostra storia più recente.

Gli interventi che si sono avuti in questi anni dal punto di vista normativo in materia penitenziaria possono essere essenzialmente divisi in due tipologie.

Da una parte abbiamo assistito a una serie di provvedimenti per così dire "settoriali", riguardanti aspetti specifici del trattamento penitenziario o particolari categorie di detenuti. Dall'altra parte, invece, grazie al D.P.R. 230/2000 c'è stato un intervento più complessivo, organico della materia.

---

<sup>66</sup> MARGARA S., *Il "carcere utile". Il senso di un impegno*, in *Questione Giustizia*, 2000, n. 3, 405 - 407.

Nel primo senso possiamo ricordare, in seguito agli attacchi e agli attentati da parte della criminalità organizzata, l'introduzione nel 1992 del regime del c.d. "carcere duro", attraverso l'art. 41 - bis<sup>2</sup>, sulla cui compatibilità con i diritti dei detenuti dedicheremo particolare attenzione in una parte successiva del nostro lavoro.

In una prospettiva di decarcerizzazione per alcune tipologie di detenuti troviamo la legge Simeoni del 1998, che puntava a favorire l'affidamento in prova al servizio sociale per le pene non superiori a 3 anni, e la legge 231/99, che stabilisce l'incompatibilità carceraria per i malati di AIDS o di altre gravi malattie, a causa del forte rischio di contagio all'interno degli istituti penitenziari; sul fronte del lavoro carcerario interviene la legge Smuraglia del 2000, che ha introdotto alcune disposizioni volte a favorire il lavoro all'esterno delle carceri.

Altro provvedimento degno di menzione è la legge 40/2001, che si occupa delle detenute madri, concedendo misure alternative al carcere che favoriscano il mantenimento del rapporto madre-figlio.<sup>67</sup>

Un intervento più organico della disciplina penitenziaria, che perciò merita una considerazione maggiore nella nostra ricostruzione, si è avuto con l'adozione del nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, il D.P.R. 230/2000, che adegua la disciplina esecutiva carceraria alle modifiche legislative avvenute nel tempo e che rappresenta la più importante realizzazione del movimento riformatore di questi anni.

Con il D.P.R. 230 si abroga integralmente il precedente regolamento penitenziario del 1976, che aveva subito negli anni vari interventi di revisione; questo non ci deve far pensare che si tratti solo di un'opera di riordino della materia esecutiva in ambito penitenziario, perché con tale regolamento si cerca anche di dare una vera applicazione a quelle riforme carcerarie mai attuate.

Ancora una volta il nostro sistema è alla ricerca di un difficile equilibrio fra le esigenze di sicurezza e di difesa sociale chieste dalla collettività e i diritti fondamentali che devono essere riconosciuti e garantiti ai condannati, fra cui

---

<sup>67</sup> Per una ricostruzione degli interventi legislativi nella XIII e XIV legislatura v. RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 32 - 36, e MARGARA S., *Sorvegliare e punire: storia di 50 anni di carcere*, in *Questione Giustizia*, 2009, n. 5, 97 - 99.

spicca il diritto ad un trattamento che non sia solo retributivo, ma anche e soprattutto rieducativo.

Gli obbiettivi che il D.P.R. 230 si pone sono molteplici: il primo è un aggiornamento della materia, derivante dalla costante evoluzione della normativa penitenziaria, che come abbiamo visto negli anni è stata sottoposta a numerose modifiche ed integrazioni; il secondo è quello di adeguare la normativa italiana alle indicazioni date dagli organismi internazionali che si sono occupati della tematica penitenziaria e dei diritti dei detenuti, ad esempio introducendo disposizioni volte a raggiungere gli standards richiesti dalle fonti internazionali in materia di locali di detenzione o di igiene.

Oltre all'esigenza di razionalizzazione dell'ordinamento e di individuazione di regole che unifichino le prassi applicative, la riforma ha colto anche la necessità di dare nuova efficacia e applicazione al trattamento penitenziario; parte rilevante dell'intervento riformatore ha riguardato l'introduzione di alcune modifiche migliorative del sistema penitenziario, proprio in virtù di un nuovo rispetto e di una maggiore sensibilità verso le persone reclusi.<sup>68</sup>

Così, ad esempio, al fine di prevenire il dramma crescente dei suicidi in carcere, si prevede che un esperto dell'osservazione e del trattamento effettui un colloquio con il detenuto nel momento del suo ingresso nel penitenziario *"per verificare se, ed eventualmente con quali cautele, possa affrontare adeguatamente lo stato di restrizione"*; per aiutare i detenuti ad affrontare i primi difficili giorni di detenzione si stabilisce di informarli sulla normativa che regola la vita in istituto, e sulle possibilità e le modalità di fruizione dei vari benefici e delle misure alternative.

Si cerca poi di assistere quei detenuti che potrebbero essere messi in difficoltà dalla loro cittadinanza straniera, prevedendo che si debba *"tener conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali"*, avvalendosi anche di operatori di mediazione culturale, e comunque cercando di mantenere i contatti con le autorità del loro paese di origine.

---

<sup>68</sup> V. il commento di CANEVELLI P., in LA GRECA G., (a cura di), *Emanato il regolamento dell'ordinamento penitenziario*, in *Diritto penale e processo*, 2000, n. 10, 1319.

Grande importanza, inoltre, viene data dal regolamento alla tutela dei rapporti familiari e delle relazioni affettive; la *ratio* è sempre quella di contemperare i diritti più intimi della persona con le caratteristiche del trattamento penitenziario.

In questo senso si prevede che si debba dedicare una particolare attenzione "*ad affrontare la crisi conseguente all'allontanamento del soggetto dal nucleo familiare, a rendere possibile il mantenimento di un valido rapporto con i figli, specie in età minore, e a preparare la famiglia, gli ambienti prossimi di vita e il soggetto stesso al rientro nel contesto sociale*" (art. 61); a questo fine il direttore dell'istituto potrà concedere ulteriori colloqui e visite.

In materia di mantenimento dei rapporti familiari è opportuno ricordare che lo schema originario del regolamento prevedeva una particolare forma di permesso, di competenza del direttore, che avrebbe concesso ai detenuti di trascorrere fino a 24 ore continuative con la propria famiglia all'interno dell'istituto, in apposite unità abitative, da realizzarsi all'interno dei penitenziari.

Si trattava di una novità di grande rilievo, che è stata però bloccata dal parere negativo della Sezione Consultiva del Consiglio di Stato, dove si rilevava che tali scelte non potevano essere lasciate alla sede regolamentare, ma dovevano essere oggetto di un intervento del legislatore.<sup>69</sup>

Infine, dobbiamo precisare che riguardo alle misure alternative alla detenzione, il regolamento ha provveduto ad un'uniformazione della materia e di quelle prassi applicative che si erano sviluppate nel corso degli anni.<sup>70</sup>

Tirando le fila possiamo dire che il regolamento del 2000 si configura come un testo con luci e qualche ombra, ma che nel complesso risulta ricco di affermazioni di principio e di prospettive importanti per la tutela dei diritti dei detenuti.

Ancora una volta, però, dobbiamo riscontrare come queste affermazioni di principio non trovino un'attuazione pratica nella realtà degli istituti carcerari.

---

<sup>69</sup> Il Consiglio di Stato, nel parere espresso sullo schema di regolamento il 17 aprile 2000, aveva rilevato come le scelte che il regolamento si accingeva a compiere non potessero essere legittimamente effettuate in sede regolamentare attuativa o esecutiva, senza una precedente previsione di legge, in quanto "*postulano piuttosto il responsabile intervento del legislatore, al quale solo spetta il potere di adeguare sul punto una normativa penitenziaria che sembra diversamente orientata*": v. il commento di CANEVELLI P., cit., 1321.

<sup>70</sup> Sul regolamento 230/2000 v. ancora il commento di CANEVELLI P., cit., 1318 ss, e VAUDANO M., *Per direttori e magistrati di sorveglianza è l'ora di attendere la concreta applicazione*, in *Guida al diritto*, 2000, n. 41, 74 ss.

Quello che è successo dopo il regolamento è storia recente: nell'ultimo decennio gli interventi del legislatore a favore dei detenuti sono stati scarsi, e, anzi, si è assistito ad una politica penale severa e repressiva che, come vedremo meglio nel prosieguo di questo lavoro, è sfociata in quelle che sono state definite come "leggi riempicarceri".

Così, gli anni del nuovo millennio sono stati gli anni in cui il sovraffollamento è diventato "il problema" del carcere: una questione che ha finito col concentrare su di sé tutti gli sforzi legislativi e col far divenire, sempre più spesso, il nostro paese oggetto di attenzione e di condanne da parte degli organismi internazionali.

Ma di tutto questo avremo modo di parlare con maggiore accuratezza più avanti.

### **3.5. La Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati**

In questo decennio di "poca luce" per ciò che riguarda i diritti dei detenuti, si inserisce la Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati.

Si tratta di un documento di cui si era paventata la nascita già nel D.P.R. 230/2000, ma che ha concretamente visto la luce solo dodici anni dopo: questa lunga attesa è la conferma di un decennio di politiche repressive e di inerzia del legislatore in materia di diritti dei reclusi.

Il progetto della Carta è stato ripreso dal Ministro della Giustizia Paola Severino, che l'ha proposta in occasione della comunicazione delle linee programmatiche del suo ministero alla Commissione giustizia del Senato: a detta delle stesse parole del ministro si tratta di *"una misura poco costosa, ma molto utile a chi entra in carcere ... un'idea che potrebbe alleviare le sofferenze del detenuto al momento del suo ingresso in carcere e durante la sua detenzione"*.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Sempre citando le parole del Ministro Severino: *"... sarebbe da tradurre nelle varie lingue, perché spesso la popolazione carceraria è formata da persone che non parlano affatto o parlano poco l'italiano: un piccolo catalogo che a mio avviso farebbe sentire meno smarrito chi entri nel carcere e non sappia che cosa deve fare, cosa gli sia permesso e cosa invece gli sia vietato di fare. Lo aiuterebbe anche a sottrarsi a quelle forme di approfittamento cui è esposto per via della sua mancata conoscenza del sistema, da parte di chi invece il sistema lo conosce bene. Si tratterebbe delle cose più elementari, come poter chiedere di acquistare un pacchetto di caramelle all'interno del carcere o come regolarsi nella richiesta di colloqui. Riterrei opportuno che questa carta fosse estesa anche ai famigliari, perché mi è capitato spesso di constatare lo smarrimento dei famigliari che si aggirano disperati per sapere quali diritti abbiano, se possano chiedere colloqui o se non possano farlo. Si tratterebbe di un istituto molto semplice, che però potrebbe alleviare le incertezze e le sofferenze di chi entra in carcere"*. Il resoconto stenografico dell'intervento del



Così, il decreto presidenziale recante "Modifiche al D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 in materia di Carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato" è datato 5 giugno 2012; sei mesi dopo, il 5 dicembre 2012, il guardasigilli Severino firma il decreto ministeriale che contiene le disposizioni della Carta.

Si tratta di un documento importante, che riassume al suo interno i diritti e le possibilità che sono a disposizione dei soggetti reclusi, ma anche i loro doveri.

La Carta viene consegnata a ciascun detenuto o internato al fine di consentire il miglior esercizio dei suoi diritti e di assicurare la maggiore consapevolezza delle regole che conformano la vita nel contesto carcerario; per agevolare la conoscenza dei contenuti della Carta, essa è pubblicata anche sul sito internet del Ministero della Giustizia e una copia è disponibile nella sala colloqui di ogni istituto.

Inoltre, sempre al fine di permettere una migliore consapevolezza dei propri diritti, ai detenuti sono consegnate copie delle principali fonti in materia, come la legge 354/75, il D.P.R. 230/2000, e le fonti sovranazionali, fra cui la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Carta riassume i diritti spettanti ai soggetti reclusi in ogni momento della loro detenzione, fin dall'ingresso in istituto, e spiega con precisione tutte le misure premiali, i regimi di detenzione speciali e le regole specifiche disposte per particolari categorie di detenuti, come gli stranieri o le madri.

Così, ad esempio, si specifica che i detenuti hanno il diritto di avvertire i propri familiari nel momento dell'ingresso in carcere, o del trasferimento ad un altro istituto, il diritto di nominare uno o due difensori di fiducia e di avere con loro colloqui.

Quanto alla vita quotidiana, si sancisce il diritto di permanere all'aperto almeno due ore al giorno, e il diritto di avere un'alimentazione sana ed adeguata alle proprie condizioni, con tre pasti quotidiani, nonché il diritto di poter acquistare, a proprie spese, generi alimentari e di conforto, con la possibilità di ricevere anche dall'esterno dei pacchi dal contenuto analogo.

---

Ministro durante la seduta del 29 novembre 2011 in Commissione Giustizia è disponibile nell'archivio storico del Senato, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Fondamentale è poi l'enunciazione del diritto alla salute, con *"l'erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, previste nei livelli essenziali e uniformi di assistenza"*.

Viene poi ribadito il diritto di praticare il proprio culto, ed un ampio paragrafo è dedicato all'istruzione e alle attività culturali, sportive e ricreative, che fanno parte del trattamento rieducativo; per favorire l'istruzione scolastica dei detenuti si prevedono premi di rendimento e rimborsi delle spese sostenute per quei soggetti che versino in disagiate condizioni economiche, ma che si distinguano per profitto ed impegno nei corsi di istruzione secondaria di secondo grado o corsi universitari, o corsi di addestramento professionale.

Grande importanza è data anche al lavoro, riaffermato come *"uno degli elementi fondamentali del trattamento carcerario"*: si stabilisce che il lavoro all'esterno del carcere sia applicabile a tutti, anche agli ergastolani, anche se con modalità diverse a seconda della pena inflitta.

Infine, è degno di nota anche il paragrafo dedicato ai rapporti con la società esterna, con la previsione del diritto di avere colloqui visivi e telefonici con familiari e conviventi e del diritto alla corrispondenza senza limitazioni nel regime ordinario; più in generale *"è assicurata la relazione dei detenuti con le proprie famiglie"* e, in caso di trasferimento *"è favorito il criterio di destinare i detenuti ad istituti prossimi alla residenza delle famiglie"*.

Sono tutte previsioni che ribadiscono l'importanza per i detenuti di mantenere contatti con la famiglia, e di conservare quei rapporti umani e affettivi che sono fondamentali in vista di un loro futuro reinserimento.

Per quanto riguarda, invece, i doveri di comportamento dei detenuti, essi devono *"osservare le norme che regolano la vita dell'istituto e le particolari disposizioni impartite dal personale di polizia penitenziaria"*; le infrazioni disciplinari sono sanzionate in base alla loro gravità con punizioni che vanno dal semplice richiamo all'esclusione dell'attività in comune, fino a un massimo di 15 giorni.

Da notare, però, che si precisa che il detenuto ha diritto di non subire mezzi di coercizione fisica a fini disciplinari, fra cui, ad esempio, l'uso delle manette, e che può rivolgersi al magistrato di sorveglianza per le condizioni di esercizio del

potere disciplinare e in ogni caso per far valere i diritti riconosciuti dalla legge penitenziaria.

Infine, in aggiunta alla Carta sono previsti due allegati: il primo contiene un glossario delle voci, con la spiegazione dei termini ricorrenti all'interno della Carta, il secondo elenca le fonti del diritto penitenziario, dagli articoli Costituzionali, alle leggi ordinarie, alle fonti sovranazionali.<sup>72</sup>

La Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti si presenta quindi come un atto veramente interessante, perché consente a tutti i soggetti in stato di detenzione di essere messi a conoscenza non solo di quelli che sono i diritti e i doveri che derivano da tale stato, ma anche di tutti i benefici e le possibilità che possono essere loro concessi, e più in generale di tutte le fonti del diritto, nazionale ed internazionale, che riguardano il loro *status*.

Quanto alla sua introduzione, nell'ordinamento, attraverso un decreto ministeriale, se da un lato questo atto secondario le conferisce un'efficacia più limitata all'interno del sistema delle fonti, dall'altro lato è anche vero che i diritti contenuti nella Carta sono diritti già enunciati in altre fonti, di rango superiore, che riescono a garantire loro quella maggiore effettività di cui hanno bisogno.

Non dobbiamo, infatti, dimenticare che la Carta è stata concepita essenzialmente come una "guida", in diverse lingue, volta ad indicare in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario e a fornire tutte le indicazioni indispensabili su servizi, orari e modalità dei colloqui, corrispondenza, doveri di comportamento.

Essa è stata introdotta nell'ordinamento penitenziario per sostituire la mera informazione su diritti e doveri, disciplina e trattamento, già prevista dalla legge sull'ordinamento penitenziario, in modo da garantire una maggiore consapevolezza del regime carcerario al quale detenuti e internati sono sottoposti: uno scopo principalmente ricognitivo, quindi, che consente di riordinare e ricomprendere, in un unico testo, il complesso di una normativa che altrimenti sarebbe più difficile da ricostruire.

In conclusione, possiamo dire che si tratta di un documento di grande impatto culturale, sociale ed umano, perché, pur essendo vero che una semplice Carta non

---

<sup>72</sup> Per una lettura completa della Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati, essa è reperibile su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

risolve i gravi problemi che affliggono i nostri penitenzieri, è anche vero che la consapevolezza delle regole del vivere in carcere può migliorare l'approccio alla vita carceraria, e che favorire la conoscenza e l'esercizio dei propri diritti da parte dei soggetti reclusi è una realizzazione del principio di parità fra i detenuti, tutti messi nella stessa condizione di conoscere le garanzie che spettano loro.

#### **4. I diritti dei detenuti nelle fonti sovranazionali**

Dopo aver gettato lo sguardo a quanto ci dicono in materia di diritti dei detenuti le fonti nazionali, dobbiamo occuparci delle fonti sovranazionali.

Come sappiamo, i diritti dell'uomo godono oggi di una tutela ampissima, trovando inserimento non solo nelle costituzioni interne ai singoli paesi, ma anche all'interno di numerose Carte e Dichiarazioni internazionali.

Ovviamente la valenza e l'importanza di queste Carte sono profondamente diverse da quelle che può assumere una normativa interna.

Nel caso delle fonti internazionali poste a tutela dei diritti dell'uomo, infatti, molto spesso si tratta di atti di tipo normativo, ma non vincolanti, quali raccomandazioni, dichiarazioni di principi, progetti di convenzioni multilaterali.

Si tratta, cioè, di atti che possiedono grande autorità dal punto di vista morale, ma che non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati.

Dalla fine della seconda guerra mondiale il diritto internazionale, nel settore dei diritti umani, ha conosciuto un'evoluzione senza precedenti.

Ai fini del nostro lavoro dobbiamo operare, all'interno delle fonti internazionali, due tipi di distinzioni: da una parte dobbiamo differenziare tra fonti che si occupano in generale dei diritti umani, e che come tali contengono anche disposizioni che possono riguardare i detenuti, e fonti che sono specificamente indirizzate alla tutela delle persone in stato di detenzione; dall'altra parte, è bene dedicare una riflessione, all'interno del ricco e complesso panorama sovranazionale, alle fonti di matrice europea, che, come vedremo, danno vita a un vero e proprio sistema multilivello di tutela dei diritti.

In materia di fonti internazionali che si occupano di diritti umani la prima normativa che viene in rilievo è senza dubbio la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, il cui art. 5 recita: "*Nessun individuo può essere sottoposto a torture, a trattamenti o a punizioni crudeli, inumane o degradanti*".

Ovviamente tale norma, essendo riferita ad ogni individuo, opera anche in riferimento ai detenuti: tuttavia, ancora una volta dobbiamo sottolineare come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, come ogni dichiarazione di principi, equivalga ad una mera raccomandazione, sia pure di carattere generale e solenne, ma priva del carattere dell'obbligatorietà.<sup>73</sup>

Sempre in ambito ONU sono state adottate delle regole direttamente previste per la tutela dei detenuti: si tratta delle "Regole Minime Standard per il trattamento dei detenuti" del 1955.

Un primo testo, molto abbozzato, delle Regole minime ONU risale al 1929, ma dopo la fine del secondo conflitto mondiale si sentì la necessità di revisionare tali norme per adeguarle alle nuove esigenze di umanizzazione della pena.

Le Regole del 1955 non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, ma sono dei principi che fissano quel minimo di comportamento ritenuto civile ed accettabile; diventano quindi non regole cogenti, ma regole di alto valore morale.<sup>74</sup>

L'aggettivo "minime" sottolinea proprio che le regole non sono dirette a "*descrivere in dettaglio un sistema modello di istituzioni penitenziarie ... ma esse mirano ad esporre ciò che, secondo generale accettazione, è ritenuto essere buono in termini di principi e di pratica per il trattamento dei detenuti e per la gestione degli istituti*", e che "*esse, nell'insieme, rappresentano le condizioni minime che le Nazioni Unite ritengono accettabili*".<sup>75</sup>

Tra di esse troviamo alcune disposizioni che prevedono una serie di regole relative ai locali di detenzione e all'igiene personale dei detenuti, e altre che

---

<sup>73</sup> CONFORTI B. - FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, Cedam, 2010, 417.

<sup>74</sup> Per ripercorrere dettagliatamente la nascita delle Regole Minime ONU v. DI GENNARO G. - VETERE E., *I diritti dei detenuti e la loro tutela*, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1975, 6 - 7.

<sup>75</sup> ALTAVISTA G. - DI GENNARO G., *Il trattamento dei detenuti di fronte alla normazione internazionale e nazionale*, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1975, 726.

rivolgono la loro attenzione nei confronti dell'alimentazione, dell'esercizio fisico all'aria aperta, e del generale diritto alla salute, fisica e mentale, dei detenuti.<sup>76</sup>

A prescindere dal dettaglio delle singole disposizioni, le Regole Minime ONU, nella loro generalità, si confermano degne di nota perché rappresentano il primo sguardo rivolto alla tematica dei diritti dei detenuti, un documento da cui i successivi testi internazionali hanno preso spunto, e con cui si sono dovuti confrontare.

"Figlie" delle Regole Minime ONU sono, senza dubbio, le Regole penitenziarie europee: si tratta del testo normativo che, a livello europeo, più direttamente si occupa della materia penitenziaria e, di conseguenza, dei detenuti; esso rappresenta, in tutto e per tutto, un'attuazione e uno sviluppo delle Regole Minime ONU.

Le Regole penitenziarie europee, inizialmente adottate con raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1987, sono state modificate ed aggiornate con raccomandazione R (2006)2, al fine di adeguarle ai cambiamenti intervenuti e all'allargamento degli stati membri del Consiglio d'Europa, e sono suddivise in 9 parti, che si occupano di aspetti generali, come i principi fondamentali, e di aspetti più dettagliati, riguardanti le condizioni della vita detentiva (celle, alimentazione, lavoro, istruzione, permessi, ecc.), le strutture e il personale penitenziario.

Il primo principio fondamentale è quello per cui *"Tutte le persone private della libertà devono essere trattate nel rispetto dei diritti dell'uomo"*; si sottolinea poi come la perdita della libertà personale non comporti la perdita dei diritti civili, politici e sociali, ma, anzi, come i detenuti conservino *"tutti i diritti che non sono tolti loro secondo la legge a causa della loro condanna o in conseguenza della loro custodia cautelare"*.

---

<sup>76</sup> In questo senso sono previste regolari ispezioni del medico per verificare la qualità e la quantità dei cibi, l'igiene e la pulizia degli stabilimenti, il rispetto delle regole riguardanti la salute e l'educazione fisica. Inoltre, è espressamente vietato il ricorso a pene corporali, e il collocamento in celle oscure e ogni sanzione crudele, inumana e degradante; gli strumenti di coercizione, come manette, ferri, catene e camice di forza non devono mai essere applicati come sanzione disciplinare (regola 31). Infine, si stabilisce che al momento dell'ammissione ogni detenuto deve ricevere comunicazione scritta relativa *"a tutto ciò che può essere necessario per conoscere i suoi diritti e i suoi doveri e per adattarsi alla vita dello stabilimento"*. Sul punto v. DEFILIPPI C. e BOSI D., *Il sistema europeo di tutela del detenuto*, Giuffrè, 2001, 3 - 7; una traduzione italiana del testo delle *Regole Minime Standard* è reperibile in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1982, fasc. 1 - 2, 370 ss.

Le autorità penitenziarie hanno il compito di intervenire e di adoperarsi al massimo per fare in modo che la vita in carcere sia il più possibile somigliante ad una vita normale: per tale motivo le restrizioni imposte ai detenuti devono *"essere ridotte allo stretto necessario e devono essere proporzionali agli obiettivi legittimi per i quali sono state imposte"*.<sup>77</sup>

Le Regole penitenziarie europee assumono un'importanza primaria all'interno del panorama europeo in materia di tutela dei detenuti: esse ci ricordano ancora una volta che la dignità, il rispetto della persona, e la prospettiva di reinserimento del condannato sono i principi cui si deve ispirare il trattamento penitenziario.<sup>78</sup>

Un'ultima menzione, ma non certo per ordine d'importanza, la merita l'attività svolta dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), nato in seguito alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

L'origine della Convenzione risale agli anni '70 e all'idea del banchiere svizzero Jean Jacques Gautier di dar vita ad uno strumento internazionale universalmente riconosciuto volto alla prevenzione della tortura e dei trattamenti o punizioni inumani e degradanti.

Dopo diversi anni l'assemblea parlamentare del Consiglio di Europa appoggiò la proposta di una Convenzione, limitata ai paesi membri, che entrò in vigore nel 1989.

L'obiettivo che ha ispirato la stesura e l'adozione della Convenzione era quello di cercare di dare attuazione al disposto dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che meglio vedremo e che diventerà un vero e proprio *fil rouge* del nostro lavoro. Tale articolo espressamente sancisce che *"Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti"*.

---

<sup>77</sup> Per una lettura integrale delle Regole penitenziarie europee approvate nel 2006, v. <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/92.pdf>.

<sup>78</sup> Si può allora essere d'accordo con quanto detto a proposito delle Regole penitenziarie europee da Guy De Vel, Direttore Generale degli Affari Giuridici del Consiglio d'Europa, nel suo discorso introduttivo tenuto alla Conferenza *ad hoc* dei Direttori delle Amministrazioni Penitenziarie e dei Servizi per le Misure Alternative, che si è svolta a Roma nel novembre 2004: *"Le Regole Penitenziarie Europee sono, a mio avviso, una delle maggiori conquiste del Consiglio d'Europa, in quanto esse hanno un impatto diretto e quotidiano sulla vita di un (purtroppo) ampio numero di cittadini, e rappresentano la tutela dei diritti umani e della dignità dell'azione «sul campo». Negli anni passati le Regole Penitenziarie Europee sono diventate le linee guida per tutte le Amministrazioni Penitenziarie d'Europa. La loro collocazione è incontestabile e la loro importanza non dovrebbe essere solo preservata bensì valorizzata"*.

A tal fine la Convenzione ha previsto l'instaurazione di un meccanismo di tipo preventivo basato su delle visite periodiche o delle ispezioni, e l'istituzione di un apposito organo, il Comitato, composto da un rappresentante, indipendente e imparziale, per ciascun Stato aderente alla Convenzione.

Occorre precisare che il CPT è un organo non giudiziario, con funzioni ispettive e preventive, che, allo scopo di impedire maltrattamenti e torture, è autorizzato a visitare tutti quei luoghi dove si trovano persone private della libertà da parte della pubblica autorità degli Stati membri (centrali di polizia o delle forze dell'ordine, ospedali psichiatrici pubblici o privati, centri di detenzione per stranieri, e, ovviamente, carceri).<sup>79</sup>

Durante la visita il CPT potrà entrare nelle celle, per verificarne lo stato, le dimensioni e l'igiene, potrà parlare con i detenuti e verificare il loro stato di salute, il mantenimento dei rapporti con i familiari, e l'attuazione dei regimi particolari spettanti a minori o detenute madri.

Al termine di ogni visita il Comitato redige un rapporto, che viene inviato al Governo visitato e che potrà essere reso pubblico solo con il consenso di quest'ultimo; il rapporto contiene i rilievi fatti e indica le misure e le necessarie precauzioni che lo Stato deve adottare.

Quanto all'Italia, la Convenzione è stata ratificata nel 1988, ma nonostante questo atto formale vi è tuttora una resistenza, da parte del nostro paese, a dare effettività alle sue norme.

Così, ad esempio, manca ancora nel nostro ordinamento la previsione del reato di tortura: questo ha comportato una reale e concreta difficoltà, nel nostro paese, sia nell'individuare le fattispecie integranti il reato di tortura, sia nel sanzionarle.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Le visite possono essere di tre tipi: visite periodiche, effettuate in maniera proporzionata fra tutti gli stati, visite ad hoc, giustificate da particolari esigenze, e le c.d. visite di prosieguito, dove il CPT torna, spontaneamente o su sollecitazione, a controllare realtà già esaminate. In ogni caso lo Stato è costretto ad accettare la visita, di cui viene avvisato in anticipo, a meno che non si verifichino gravi esigenze di difesa nazionale o di sicurezza pubblica; inoltre esso dovrà garantire un accesso illimitato in ogni luogo dove si trovino persone private della libertà.

<sup>80</sup> A questo proposito occorre segnalare che è attualmente in discussione al Senato un d.d.l. sull'introduzione del reato di tortura nel C.P. Tuttavia, alcune associazioni che si occupano di diritti umani, come Amnesty e Antigone, hanno criticato duramente il testo in discussione. Infatti, secondo Amnesty Italia, pur essendo apprezzabile la previsione di un reato di tortura specifico se il fatto è commesso da *"un pubblico ufficiale nell'esercizio delle funzioni, ovvero da un incaricato di pubblico servizio nell'esercizio del servizio"*, è inaccettabile la definizione di tortura, che non risponde a quanto richiesto dalla Convenzione ONU contro la tortura del 1984. Secondo il d.d.l. in discussione, per esservi tortura sarebbe infatti necessaria la commissione di "più atti di violenza o



Ad ogni modo, per quanto riguarda l'attività del Comitato, negli anni l'Italia è stata sottoposta a numerose visite da parte del CPT, l'ultima risalente al maggio 2012, che ha più volte denunciato il grave livello di sovraffollamento dei nostri penitenziari, in cui troppo spesso le condizioni di vita dei detenuti sfioravano la tortura e integravano trattamenti disumani e degradanti.<sup>81</sup>

#### **4.1. Il sistema europeo "multilivello" e la tutela dei diritti dei detenuti**

Finora abbiamo parlato di documenti e organismi internazionali che, sia che riguardino i diritti umani sia che siano esplicitamente dedicati alla materia penitenziaria e detentiva, non assumono carattere vincolante per gli stati membri che vi aderiscono.

Adesso, invece, è il caso di dedicare una breve riflessione riguardo alla creazione, in Europa, di quello che è stato definito come un "sistema multilivello" di tutela dei diritti, e che assume una valenza del tutto diversa.

Premessa fondamentale è che i paesi europei conservano un'identità storica e culturale comune; questa comunanza si riflette anche nella tutela dei diritti fondamentali all'interno del vecchio continente.

La situazione attuale dei diritti fondamentali in Europa è del tutto particolare, e si caratterizza per la molteplicità non solo delle fonti che riconoscono e garantiscono i diritti stessi, ma anche degli ambiti e dei livelli di operatività e, soprattutto, dei giudici che sono predisposti alla loro tutela. In questo contesto esistono più sistemi normativi, istituzionali e giurisdizionali, che sono contemporaneamente attivi, sovrapposti, solo parzialmente collegati, e collocati su differenti livelli di un'ideale scala gerarchica. Questa sovrapposizione di diversi meccanismi di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo viene, appunto, definita come

---

di minaccia": da tale previsione si ricava che la commissione di un solo atto di tal genere potrebbe consentire di evitare una condanna. Sotto questo punto di vista, Amnesty Italia ha redatto un'agenda in 10 punti per i diritti umani in Italia, prevedendo al primo punto proprio l'introduzione del reato di tortura e chiedendo al Parlamento un testo recante una definizione di tortura pienamente in linea con quello della Convenzione ONU. Per una lettura del d.d.l. in questione, si rimanda all'atto del Senato n. 849, XVII Legislatura, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>81</sup> Per una descrizione più dettagliata dell'attività del CPT v. DEFILIPPI C. e BOSI D., *Il sistema europeo di tutela del detenuto*, cit., 16 - 20 e 37 - 41; NILS ROBERT C., *Si può o si deve migliorare il carcere? L'attività del Comitato per la Prevenzione della Tortura presso il Consiglio d'Europa*, traduzione a cura di Giovanni Torrente, in *Antigone*, 2009, n. 2 - 3, 182 - 188.

«sistema multilivello», e riflette la condizione particolarissima del cittadino europeo, portatore d'identità molteplici.<sup>82</sup>

Per il cittadino europeo, infatti, i livelli di tutela che si intrecciano sono essenzialmente tre: il primo è il livello più interno, che riguarda la legislazione nazionale e la Costituzione, gli altri due sono livelli sovranazionali, e riguardano da una parte l'Unione Europea e i suoi trattati, dall'altra il Consiglio d'Europa e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Ad ognuno di questi livelli normativi corrisponde anche un livello giurisdizionale, con a capo le rispettive Corti: Corte Costituzionale, Corte di Giustizia delle Comunità europee (Corte di Lussemburgo) e Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte di Strasburgo).

Questo sistema multilivello è un sistema da cui non si può prescindere quando si parla di tutela dei diritti dell'uomo, e, di conseguenza, di cui neanche noi possiamo fare a meno parlando di tutela dei diritti dei detenuti.

Se, da una parte, questo sistema ha il pregio di conferire massima tutela ai diritti umani, dall'altra parte, ha il difetto di rischiare di dar vita a problemi interpretativi ed applicativi delle norme da parte delle diverse Corti.<sup>83</sup>

La questione dei rapporti fra le Corti europee e le Corti nazionali (nel nostro caso, ovviamente, *in primis* la Corte Costituzionale) è degna di un lavoro a parte, tanto è importante, delicata e complessa.

Dal punto di vista delle fonti normative che tutelano i diritti fondamentali dell'uomo, oltre ai diritti costituzionalmente garantiti, di cui abbiamo a lungo parlato, a livello di ordinamento comunitario dobbiamo menzionare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000, che nel suo art. 1 mette al centro il valore indivisibile ed universale della dignità umana, dichiarata inviolabile, e all'art. 4 proibisce la tortura e le pene o trattamenti inumani e degradanti.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> PANUNZIO S.P., (a cura di) *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene editore, 2005, 8 - 9; MOTTESE E., *Tutela multilivello dei diritti fondamentali e teoria dei controlimiti. Il sistema europeo di protezione dei diritti umani nei rapporti tra Corte Costituzionale, Corte di Giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo: un'integrazione limitata*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it).

<sup>83</sup> PANUNZIO S.P., (a cura di) *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, cit., 9 - 10.

<sup>84</sup> RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 41 - 43.

Si tratta di disposizioni che non si riferiscono direttamente ai diritti dei soggetti detenuti, ma che, in ogni caso, assumono fondamentale importanza anche in relazione ad essi.

Anche il Parlamento europeo è recentemente intervenuto in materia penitenziaria, con la risoluzione 2897 del 15 dicembre 2011, sollecitando l'adozione, da parte degli Stati membri, di misure urgenti per garantire che siano rispettati e tutelati i diritti fondamentali dei detenuti e chiedendo standard minimi comuni a tutta l'UE relativamente alle condizioni di detenzione.

In particolare sono state evidenziate alcune priorità: il rispetto del diritto a non subire trattamenti disumani o degradanti e la lotta contro di essi e contro gli atti di tortura, una migliore preparazione dei detenuti in vista del rilascio e della riabilitazione sociale e la garanzia che la detenzione preventiva rimanga un'ipotesi eccezionale, e comunque circoscritta nel tempo.<sup>85</sup>

Essenziale, a livello delle fonti normative previste a garanzia dei diritti fondamentali, è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU): essa nasce nell'immediato dopoguerra ad opera del Consiglio d'Europa, e, oltre a contenere un catalogo dei diritti fondamentali che gli Stati contraenti hanno l'obbligo di garantire, prevede anche un procedimento di tutela giurisdizionale a favore di tali diritti, cui fa capo la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Oggi, a distanza di 60 anni dalla sua adozione, la struttura ideata dalla Convenzione ha subito dei cambiamenti, ma l'efficacia del meccanismo previsto è rimasta intatta.

A livello di protezione dei diritti umani, infatti, la Corte di Strasburgo rimane l'organo maggiormente efficace ed incisivo: si tratta di un organo giurisdizionale, con ampi poteri di accertamento dei fatti e di interpretazione del diritto applicabile, dotato del potere di emettere pronunce giudiziarie, giuridicamente vincolanti.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Cfr. *Carceri: la risoluzione del parlamento UE sui diritti dei detenuti*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 13 gennaio 2012.

<sup>86</sup> Alla Corte possono fare ricorso sia gli Stati che abbiano ratificato la Convenzione, sia i singoli individui che ritengano di aver subito una violazione dei propri diritti fondamentali da parte di uno degli stati contraenti, una volta che abbiano esaurito le vie di giudizio interne. La Corte di Strasburgo, pur non avendo poteri di annullamento degli atti statali lesivi, ha il potere di

Possiamo perciò dire che la Convenzione fa parte di quelle fonti internazionali che non sono elaborate specificamente per i detenuti, ma che comunque contengono norme che toccano direttamente o indirettamente la questione della pena detentiva.

Infatti, la privazione della libertà individuale può andare ad intaccare il godimento di numerosi altri diritti personali che sono garantiti dalla Convenzione.

Anzitutto, anche all'interno della CEDU la privazione della libertà personale deve sottostare a due condizioni: la c.d. condizione di legalità, che corrisponde al nostro principio della riserva di legge, per cui la privazione deve avvenire nel rispetto delle regole di diritto interno, e la c.d. condizione di regolarità, per cui la privazione deve essere conforme allo scopo per cui è prevista.

Quanto ai diritti generali riconducibili alla questione della pena e dei diritti dei detenuti, due sono gli articoli rilevanti.

Il primo è l'art. 8, che garantisce al singolo il diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, nonché del domicilio e della corrispondenza; in numerose occasioni la Corte ha rilevato come la censura della corrispondenza o la limitazione delle forme di comunicazione con i propri familiari, nel caso dei detenuti, integrasse una violazione del diritto alla vita privata e familiare sancito nell'art. 8.

Il secondo è l'articolo 3, norma chiave in materia, che recita che "*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*".

Di esso la Corte si è avvalsa numerose volte per scandagliare le condizioni di vita nelle prigioni: il sovraffollamento, l'insufficienza delle regole igieniche, l'isolamento, le perquisizioni corporali, la detenzione di soggetti affetti da particolari patologie, e, più in generale, tutte le situazioni attinenti alla vita carceraria sono state esaminate alla luce dell'art. 3 CEDU per verificare il rispetto dei diritti umani.<sup>87</sup>

---

condannare lo Stato a pagare alla parte lesa un'equa soddisfazione e può imporre allo Stato un c.d. obbligo di risultato, consistente nell'obbligo di rimuovere la situazione lesiva e di prevenire l'insorgenza di nuove lesioni.

<sup>87</sup> BIANCO C., *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, prima parte in *Antigone*, cit., 123 ss, seconda parte in *Antigone*, 2012, n. 2, 188 ss.

Sarà proprio quest'articolo il *leit motiv* del nostro percorso, perché anche noi, nel nostro piccolo, vogliamo guardare al rispetto dei diritti umani nelle carceri, e alla compatibilità della situazione detentiva con i diritti fondamentali dell'uomo.

In questo capitolo ci siamo dedicati alla ricostruzione del percorso affrontato a livello nazionale, internazionale ed europeo, per riconoscere ai soggetti reclusi la qualifica di "persone" dal punto di vista giuridico; quello che vogliamo guardare adesso sono le ipotesi in cui l'affermazione teorica di tali diritti si scontra con la realtà delle situazioni detentive.

Infatti, troppo spesso i diritti dei detenuti, nonostante siano ripetutamente affermati sia a livello nazionale sia a livello sovranazionale, non trovano corrispondenza nella realtà della vita carceraria, che diventa una vita di privazioni, di violenza, di lesione dei diritti.

Troppo facilmente assistiamo a situazioni in cui la detenzione diventa incompatibile con il rispetto di quei diritti umani che dovrebbero essere incompressibili e che invece sono sempre più violati.

Quanto detto finora, quindi, altro non è che una panoramica per capire in che contesto si inseriscono tali lesioni; è un punto di partenza per il nostro percorso.

Il tema è ampio, e meriterebbe molto più di questo lavoro, ma tenteremo comunque di affrontare il problema della violazione dei diritti dei detenuti sotto tre punti di vista fondamentali: la lesione della dignità personale e la penosa questione del sovraffollamento carcerario, la lesione del diritto alla salute, e la compatibilità del c.d. "carcere duro" con la tutela dei diritti inviolabili dell'essere umano.

## CAPITOLO II

# "LA LESIONE DELLA DIGNITA' UMANA: LA QUESTIONE DEL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO"

*La constatazione di un problema divenuto oggi "strutturale".*

**Sommario:** 1. La nozione di dignità umana e il divieto di tortura, trattamenti e pene inumane e degradanti: in particolare, l'art. 3 CEDU. 2. La questione del sovraffollamento carcerario. 2.1. Come nasce il sovraffollamento. 2.2. I dati attuali in Italia e in Europa. 3. La sentenza Sulejmanovic contro Italia del 2009. 4. Dall'*affaire* Sulejmanovic all'*affaire* Torreggiani. 5. La sentenza Torreggiani e altri contro Italia del 2013: un anno di tempo per cambiare una condizione sistematica.

### **1. La nozione di dignità umana e il divieto di tortura, trattamenti e pene inumane e degradanti: in particolare, l'art. 3 CEDU.**

L'espressione "dignità umana" ricorre in modo sempre più frequente nei dibattiti di carattere scientifico, etico, giuridico e sociale, ad esempio quando si parla di crimini contro l'umanità o delle condizioni di particolari categorie di soggetti, come nel caso dei detenuti o dei lavoratori.

Possiamo dire che la dignità umana rappresenta il nucleo centrale della dottrina dei diritti umani; essa ha contenuto prevalentemente etico - morale e ha assunto valore giuridico soltanto nella seconda metà del 1900, a seguito degli orrori che hanno segnato la prima metà di quel secolo.

Tuttavia, nonostante sia un concetto cui si fa spesso riferimento, la sensazione è che il significato dell'espressione dignità umana sia dato per presupposto,

risultando difficile darne una definizione che sia soddisfacente per tutti i casi, senza essere né troppo riduttiva, né così estesa da perdere di utilità concreta.<sup>88</sup>

Anzitutto, è doveroso specificare che la dignità umana non coincide con la dignità personale: mentre la lesione della dignità personale comporta ferite alla superficie della persona, la lesione della dignità umana comporta inevitabilmente ferite alla parte più intima e profonda delle persone, alla loro anima.<sup>89</sup>

Quanto al significato della dignità umana, il termine, da un punto di vista puramente semantico, comprende due accezioni diametralmente opposte.

Da una parte la dignità, intesa come la *dignitas* dell'epoca romana, esprime l'alta posizione sociale degli individui, acquisita in base a presupposti come il possesso di titoli nobiliari o l'assunzione di cariche pubbliche.

In questo senso per "dignità" s'intende l'onore, il prestigio, il decoro.

Dall'altra parte con il termine dignità si indica una qualità che appartiene all'uomo in quanto tale; così intesa, la dignità non si ricollega ad un particolare status, ma è caratteristica intrinseca dell'essere umano, una dote innata, che si fonda sull'uguaglianza di tutti gli appartenenti al genere umano.

La dignità come umanità.

È in questa seconda accezione che il concetto di dignità umana viene recepito nei testi giuridici, negli ordinamenti e nelle Costituzioni contemporanee, nel senso di attributo presente in tutte le persone umane.<sup>90</sup>

Si ritiene che le origini della visione della dignità come caratteristica innata all'essere umano risalgano addirittura alla scuola stoica del III sec. a.C.; tale concezione si ritrova in tutte le varie riflessioni sul tema che si sono sviluppate in ogni epoca successiva.<sup>91</sup>

Una sintesi di questa evoluzione è senza dubbio la filosofia politica di Kant: egli, prima nella *Fondazione della Metafisica dei costumi* (1795) e poi nella *Metafisica*

---

<sup>88</sup> MONACO G., *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1.

<sup>89</sup> GONNELLA P., *Dignità umana e libertà personale*, in *Antigone*, 2011, n. 2 - 3, 46.

<sup>90</sup> SACCO F., *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, in PANUNZIO S.P. (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, cit., 586 - 587.

<sup>91</sup> Questa formula della dignità umana si ritrova anche nel pensiero dei maggiori esponenti del rinascimento italiano: Pico della Mirandola, nel suo *De hominis dignitate*, riconosce la libertà come espressione della dignità umana, che si fonda sulla supremazia del genere umano rispetto alle altre specie viventi, in virtù del peculiare rapporto dell'uomo con Dio. Su questi aspetti cfr. SACCO F., *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, cit., 588 - 589; RUOTOLO M., *Dignità e carcere*, cit., 21 - 22.

*dei costumi* (1797), postula il divieto di trattare l'uomo come un semplice mezzo, dovendo, al contrario, essere sempre considerato un fine; ed è proprio nella sua considerazione come fine che consiste la dignità dell'uomo.<sup>92</sup>

Commentatori e critici hanno scandagliato minuziosamente i concetti elaborati da Kant; a nostro avviso, ai fini di questo lavoro, meritano di essere sottolineati due aspetti.

Il primo è che, nella visione kantiana, i soggetti da rispettare, proteggere e difendere sono sia l'altro, sia se stessi: significa che la persona deve considerare anche se stessa come un fine, e non solo come un mezzo.

Il rispetto della dignità umana coincide con il trattare l'altro come se fosse il mio io; per questo motivo ogni individuo dovrà respingere con forza ogni tentativo, perpetrato dagli altri, di negare la propria e l'altrui dignità.

In secondo luogo, è interessante notare che Kant considera come disonorevole e immorale punire con pene disumane, contrarie alla dignità, il malvagio che pur si sia macchiato di gravi crimini; significa che anche il malvagio va rispettato nella sua dignità di persona umana, nonostante egli non abbia avuto tale rispetto né per se stesso né per gli altri.

In questa prospettiva chi finisse per punire in modo disumano il reo finirebbe per umiliare se stesso e non rispettare la dignità propria e altrui.

Ed è qui, in questo concetto, che troviamo il fondamento del moderno divieto della pena di morte, e di trattamenti e pene disumani e degradanti, che tanto si ricollegano oggi alla tutela della dignità umana.<sup>93</sup>

Possiamo perciò dire che esiste una dignità innata, che spetta in ogni caso e a ciascun individuo, e che serve a evitare che la persona possa divenire cosa; essa impedisce di giustificare in qualunque senso un trattamento inumano o degradante nei confronti degli individui e nega ogni possibilità di una completa privazione dei diritti.

Tale concezione della dignità umana irrompe nelle costituzioni nazionali e nei documenti internazionali adottati subito dopo la fine della seconda guerra

---

<sup>92</sup> Così KANT I., *Metafisica dei costumi* (1797), a cura di N. Merker, Roma - Bari, 1973, 333 ss: "L'umanità stessa è una dignità; infatti l'uomo non può essere trattato da nessuno (cioè né da altro uomo né da lui) meramente come mezzo, ma deve sempre essere trattato nello stesso tempo come un fine, e proprio in ciò consiste la sua dignità".

<sup>93</sup> V. CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Laterza, 2005, 54 - 57.



mondiale; l'affermazione della prevalenza e dell'inviolabilità della dignità umana nasce dall'esigenza di reagire alle atrocità commesse a danno dell'umanità dalle due guerre mondiali e dai regimi totalitari, che avevano leso i valori della vita e della dignità nei loro significati più profondi.<sup>94</sup>

Per cercare di capire meglio come viene intesa oggi la dignità umana nelle fonti normative e quale posizione assume all'interno del catalogo dei diritti, possiamo guardare a due diversi documenti, dotati di valenza differente fra loro: da un lato la nostra Costituzione e il suo art. 3<sup>1</sup>, dall'altro l'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, meglio nota come Carta di Nizza.

Notiamo subito che a livello costituzionale non esiste una norma autonoma dedicata alla dignità umana, ma tale concetto viene richiamato in varie disposizioni.

Il principio di dignità umana, infatti, balza agli occhi quando si vanno a leggere gli articoli 13<sup>4</sup> e 27<sup>3</sup> Cost.; tale principio, infatti, si ricollega in maniera indissolubile con quelli, già esaminati, di libertà personale e di pena: la dignità della persona rischia di essere pesantemente lesa e compromessa quando si è di fronte alla limitazione della libertà personale e all'irrogazione di una sanzione penale.

Non c'è dubbio, poi, che la dignità umana rientri in quei "diritti inviolabili dell'uomo" che l'art. 2 della Carta Costituzionale riconosce sia ai singoli sia alle formazioni sociali.

L'art. 3 della nostra Costituzione richiama esplicitamente la dignità, nell'accezione di "pari dignità sociale".

Di quest'ultima norma non vi è stata una lettura condivisa, né a livello dottrinale, né a livello giurisprudenziale, in quanto da sempre risulta difficile spiegarne la differenza rispetto al principio di uguaglianza e al concetto di dignità umana.

---

<sup>94</sup> Così l'art. 1 della legge fondamentale tedesca del 23 maggio 1949 e l'art. 1 della Costituzione del Portogallo del 1976, che affermano, rispettivamente, che la "*La dignità umana è inviolabile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla*", e che "*Il Portogallo è una Repubblica sovrana, fondata sulla dignità della persona umana ...*". In questo senso v. anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (art. 1: "*Tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti*") e il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili, politici e sociali, che nel suo Preambolo afferma che "*il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana ... costituisce il fondamento della libertà della giustizia e della pace nel mondo...*".

Infatti, parte autorevole della dottrina ha individuato nella "pari dignità sociale" il fondamento della dignità dell'uomo, da intendere essenzialmente come diritto all'onore<sup>95</sup>; altra autorevole parte ha cercato di dare un significato autonomo alla previsione dell'art. 3<sup>1</sup> Cost., ritenendo che il concetto di dignità si ricaverebbe dall'insieme delle disposizioni costituzionali che hanno ad oggetto la persona umana: così la dignità umana costituirebbe il valore che si vuole proteggere, mentre la pari dignità sociale sarebbe l'obiettivo e allo stesso tempo lo strumento normativo per perseguirlo.

In altre parole, dalla parità di condizioni all'interno dei rapporti sociali, economici, politici, che implicano l'esercizio dei diritti di libertà, deriverebbe anche il rispetto della dignità umana.<sup>96</sup>

Giova, a questo proposito, ricordare come, nella lettura complessiva delle disposizioni costituzionali, il concetto di dignità abbia dato vita a un lungo dibattito che si è tradotto in due teorie contrapposte: da una parte, la dignità come patrimonio, come "dote innata" che spetta ad ogni uomo in quanto tale e che è, quindi, diritto indisponibile; dall'altra parte la dignità è vista come "conquista" derivante dall'esercizio dell'autodeterminazione del soggetto.

Queste due visioni non sono inconciliabili fra loro, essendo, al contrario, necessario ammettere la loro coesistenza.

Se si ammette che queste due dimensioni della dignità possano convivere, allora si potrà tollerare una differenziazione tra gli individui solo sul piano della dignità "acquisita", frutto del merito o del demerito riscontrato nel processo di autodeterminazione o di autorealizzazione; mentre la dignità "innata" resterà, sempre e comunque, insuscettibile di essere condizionata dalle azioni o dalle

---

<sup>95</sup> In tal senso, v. PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 113 - 114, secondo cui "Il rispetto della dignità umana implica perciò la tutela dell'elementare, ma indisponibile, diritto di chiunque ad essere trattato come uomo, da uomini suoi pari, quale che sia il rapporto sociale nel quale esso si venga a trovare. Tutela della dignità umana e tutela dell'onore vengono quindi ad identificarsi, nel nostro sistema costituzionale, in quanto, tutelando il proprio onore, l'uomo d'oggi altro non fa che tutelare la propria capacità di rivestire tutte le funzioni e tutti i ruoli nei quali la società politica e civile si articola; e rivendica, quindi, il diritto di essere riconosciuto moralmente "degno", al pari di tutti gli altri, di intessere i più svariati rapporti sociali col solo limite dei concreti requisiti attitudinali e del possesso della capacità giuridica". In questo senso la tutela della pari dignità sociale "si pone come limite dei diritti privati e dei pubblici poteri", e "il doveroso rispetto della pari dignità sociale riemerge per valutare le modalità di espiazione della pena".

<sup>96</sup> MONACO G., *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, cit., 7 - 9.

mancate azioni: questo non solo evita che la persona possa mai diventare cosa, implicando, tra l'altro, la proibizione di trattamenti inumani o degradanti, ma arriva anche a negare la possibilità stessa di una completa privazione dei diritti, potendo la mancata conquista della dignità "acquisita" giustificare solo precise limitazioni, proporzionate alla gravità del comportamento tenuto.<sup>97</sup>

A prescindere da questo dibattito, è evidente che la nozione di dignità umana assume nella nostra Carta costituzionale, nonostante manchi una norma interamente dedicata ad essa, un valore centrale; tale centralità la ritroviamo anche nella formulazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il suo art. 1 dispone, in modo perentorio, che "*La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata*"; nel Preambolo, poi, si afferma esplicitamente che la dignità umana, assieme alla libertà, all'uguaglianza e alla solidarietà costituisce uno dei valori "indivisibili e universali" su cui si fonda l'Unione europea, sulla base di un modello in cui l'Unione stessa "pone la persona al centro della sua azione".

Ci si potrebbe allora chiedere se la dignità umana, nella Carta, assuma il ruolo di fondamento dei diritti fondamentali, oppure se sia uno dei valori posti alla base del catalogo dei diritti, senza essere preminente rispetto agli altri.

Si deve senz'altro propendere per la prima ipotesi, non solo perché la dignità umana è l'unico diritto, all'interno della Carta, dotato del carattere dell'inviolabilità, ma anche, e soprattutto, perché tale valore glielo conferiscono le note esplicative alla Carta.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> V. RUOTOLLO M., *Appunti sulla dignità umana*, in *Direitos Fundamentais E Justiça*, 2010, n. 11, 135 - 138. Sul punto cfr. dello stesso autore, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, intervento del 15 febbraio 2013 all'interno del corso "*La Costituzione e i suoi principi: sempre rispettati?*" organizzato dall'Università degli Studi di Padova, e reperibile in [www.unipd.it/scuolacostituzionale](http://www.unipd.it/scuolacostituzionale). L'autore sottolinea anche come non basti "*concedere la chance di una vita degna, limitandosi a rilevare che se questa non è sfruttata possono seguire sanzioni sul piano morale, religioso e giuridico*", ma occorra anche "*che sia sempre data la possibilità di riconquistare la dignità «acquisita»*". In quest'ultimo senso può leggersi, tra l'altro, la tensione della pena verso la rieducazione del reo (art. 27 Cost.), come impegno a mettere il detenuto nelle condizioni di reinserirsi socialmente, di realizzare la sua dignità «acquisita», in tutto o in parte pregiudicata dai comportamenti non conformi alle regole che hanno portato alla sentenza di condanna".

<sup>98</sup> In esse si afferma che "*la dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali. Ne consegue, in particolare, che nessuno dei diritti sanciti nella presente Carta può essere usato per recare pregiudizio alla dignità altrui e che la dignità della persona umana fa parte della sostanza stessa dei diritti sanciti nella Carta. Non può pertanto subire pregiudizio, neanche in caso di limitazione di un diritto*". V. le

Tali spiegazioni fanno emergere la duplice dimensione della dignità umana: essa è diritto fondamentale a sé stante, ma anche base o parte della sostanza stessa dei diritti fondamentali; traspare poi l'intenzione del legislatore comunitario di sottrarre la dignità umana alle operazioni di bilanciamento con altri diritti o interessi, volontà che si può ricavare dall'inciso per cui *"nessuno dei diritti sanciti nella presente Carta può essere usato per recare pregiudizio alla dignità altrui"*.<sup>99</sup>

La dignità umana, quindi, come valore inviolabile, incompressibile, non equiparabile a nessun altro; la *supremitas* della dignità la innalza a criterio di bilanciamento di valori, senza che essa stessa sia suscettibile di riduzioni o compressioni in seguito a un bilanciamento.

Essa non è effetto di un bilanciamento, ma è la bilancia medesima.<sup>100</sup>

Quanto detto finora ci porta a concludere che la dignità umana è un concetto dal contenuto sfuggente, che mal si presta all'elaborazione di puntuali definizioni del suo contenuto giuridico e che è stato impiegato con modalità differenti nei vari ordinamenti e di volta in volta riempito dei significati più vari: la realtà è che una definizione univoca del contenuto della dignità umana non è possibile, e non la ritroveremo in nessun ordinamento, nazionale o sovranazionale.

La sensazione, quindi, è che la dignità umana sia qualcosa che sappiamo in cosa consiste, e sappiamo quando viene violata, senza tuttavia saperla definire.<sup>101</sup>

In ambito internazionale molto spesso il concetto di dignità è stato ricollegato a quello di tortura, o trattamento disumano o degradante: questi comportamenti, sia

---

*Spiegazioni aggiornate relative al testo della Carta dei diritti fondamentali* (Conv. 828/03), reperibili in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>99</sup> SACCO F., *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, cit., 597 - 599.

<sup>100</sup> SILVESTRI G., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Intervento al Convegno trilaterale delle Corti Costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/silvestri.html>.

<sup>101</sup> In maniera efficace è stato osservato che *"la dignité humaine est sans doute d'abord une notion intuitive, plus facile à percevoir qu'à définir"*, v. JORION B., *La dignité de la personne humaine ou la difficile insertion d'une règle morale dans le droit positif*, in *Revue du droit public*, 1999, 215; analogamente SCHACHTER O., *Human dignity as a normative concept*, in *American journal of International Law*, 1983, 849, ha detto della dignità umana *"I know it when I see it even if I cannot tell you what is it"*.

che consistano in azioni sia che si integrino in omissioni, danno vita, senza ombra di dubbio, ad una lesione della dignità umana.

È quanto ritroviamo, ad esempio, all'interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui art. 3 vieta espressamente la sottoposizione a tortura e a pene o trattamenti disumani o degradanti.

Tale articolo è stato ampiamente invocato dalla Corte di Strasburgo come parametro di violazione della dignità umana: quando siamo di fronte ad atti di tortura, o disumani o degradanti, o a pene che abbiano queste caratteristiche, siamo di fronte a una lesione della dignità umana.

Su tale articolo la giurisprudenza di Strasburgo si è basata sempre più frequentemente per sanzionare i comportamenti di alcuni Stati membri della Convenzione: anche l'Italia è stata più volte condannata per la violazione dell'art. 3 CEDU, spesso purtroppo anche in relazione alle condizioni delle nostre carceri. Si tratta di condanne che lasciano un marchio infamante: non esiste niente di più disonorevole, per uno Stato che desideri definirsi civile, del sottoporre un essere umano a tortura, o a trattamenti disumani o degradanti.

Prima di guardare alla situazione attuale delle nostre carceri e alle condanne che le hanno riguardate, è doveroso, da parte nostra, procedere a un'esegesi più approfondita dell'art. 3 CEDU, la cui formulazione recita: *"Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti"*.

Anzitutto dobbiamo chiederci cosa si intende con queste tre nozioni e quali sono le differenze tra loro.

La tortura viene definita dall'art. 1 della Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone sottoposte a tortura ed altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti, approvata dall'Assemblea Generale ONU nel 1975, come *"qualsiasi atto per il quale il dolore o delle sofferenze acute fisiche e/o mentali, sono deliberatamente inflitte ad un individuo da parte di pubblici ufficiali o sotto loro istigazione, allo scopo di ottenere da esso o da un terzo informazioni o confessioni, di punirlo per un atto che ha commesso o che si sospetta abbia commesso, o allo scopo di intimidirlo o di intimidire altre persone"*.

Nella tortura, cioè, la disumanità è deliberata: una persona decide volontariamente di compiere contro un'altra degli atti che feriscono quest'ultima nel corpo e

nell'anima; nella tortura c'è l'intenzione di umiliare, degradare l'altro, di ridurlo a cosa, di offenderne la dignità umana.

I tratti distintivi, quindi, sono la rilevante gravità e lo scopo specifico di ottenere informazioni, di estorcere una confessione, di infliggere una punizione o di esercitare una pressione su qualcuno.

Più difficile è individuare in cosa consistono i trattamenti inumani o degradanti.

*In primis* perché si tratta di situazioni che sono il risultato di molteplici azioni e circostanze, spesso realizzate anche ad opera di numerose persone; in secondo luogo, perché in tali azioni "manca la volontà di umiliare, offendere o avvilitare. Esse sono oggettivamente contrarie al senso di umanità, senza che si possa necessariamente discernere un'intenzione malvagia in chi le infligge".<sup>102</sup>

È importante sottolineare che l'art. 3 conferisce al diritto di non essere sottoposti a tortura, o a pene o trattamenti inumani o degradanti una protezione assoluta, in maniera duplice: da un lato la Convenzione stessa stabilisce, al suo art. 15 paragrafo 2, che tale previsione non possa essere mai suscettibile di deroga da parte degli Stati, neppure in caso di guerra o di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione; dall'altro lato, nemmeno esigenze di tutela della collettività, come la lotta al terrorismo e al crimine organizzato, possono finire per autorizzare tali condotte.<sup>103</sup>

La previsione dell'art. 3 consacra e salvaguarda uno dei valori fondamentali delle società democratiche e civili, cercando di dare una protezione assoluta ai valori della dignità e dell'integrità fisica: ne consegue che il diritto a non essere sottoposti a trattamenti o pene inumani non potrà essere oggetto di bilanciamento con altri diritti o interessi, di nessun tipo, e non potrà subire alcuna limitazione.

L'operatività dell'art. 3 viene inoltre rafforzata grazie all'indirizzo giurisprudenziale che riconosce alla norma anche un ambito di applicazione "in

---

<sup>102</sup> CASSESE A., *Umano - Disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Laterza, 1994, 56. Cfr. anche COLELLA A., *La giurisprudenza di Strasburgo 2008 - 2010: il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it): l'autrice sottolinea come il confine tra trattamenti inumani e trattamenti degradanti si mostri nell'applicazione pratica alquanto incerto, essendo frequenti le pronunce in cui la Corte utilizza l'espressione "trattamento inumano e degradante" quasi come se si trattasse di un'endiadi.

<sup>103</sup> COLELLA A., *La giurisprudenza di Strasburgo 2008 - 2010: il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)*, cit.; ROMANO C.A. - RAVAGNANI L., *Sistema carcerario e trattamenti inumani o degradanti*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 2010, 115 - 116.

orizzontale", in relazione a condotte che siano materialmente poste in essere da privati.

Questo significa che su ogni Stato membro non gravano soltanto obblighi negativi, di astenersi dal compiere le condotte vietate, ma anche obblighi positivi, di garanzia, di intervento, per atti lesivi posti in essere da soggetti privati, quando si sia di fronte a condotte contrarie all'art. 3.

Anche in questo caso l'estensione della tutela data all'art. 3 è massima, perché lo Stato viene ritenuto responsabile non solo se ha commesso tali atti riprovevoli, ma anche se non si è attivato per prevenirli, persino davanti a condotte commesse da soggetti privati.<sup>104</sup>

Il criterio utilizzato dalla giurisprudenza di Strasburgo, sia per distinguere fra le tre tipologie di condotte vietate, sia per comprendere quando le condotte lesive siano tali da integrare una violazione dell'art. 3, è il criterio della soglia minima di gravità.

In altre parole, affinché si possa parlare di una violazione dell'art. 3 CEDU, è necessario il superamento di una soglia minima di gravità, che viene valutata caso per caso, in relazione a vari fattori, quali le circostanze oggettive del fatto (durata del trattamento e gravità dello stesso), e le circostanze soggettive che riguardano la vittima (condizioni psicologiche, di salute, età, sesso).

Non esiste un elenco di comportamenti già catalogati e sanzionati; i giudici di Strasburgo non hanno elaborato criteri che consentano di individuare meccanicamente le ipotesi di violazione della norma, ma preferiscono valutare di volta in volta la sussistenza delle condotte vietate sulla base delle circostanze del caso concreto.<sup>105</sup>

Il quadro delineato fino ad ora ci mette di fronte ad una situazione in cui la tutela data alla dignità della persona è massima, cercando di prevenire ogni atto lesivo nei suoi confronti, in particolar modo quelli più infamanti.

---

<sup>104</sup> Sul punto v. COLELLA A., *La giurisprudenza di Strasburgo 2008 - 2010: il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)*, cit., e SACCO F., *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, cit., 614.

<sup>105</sup> COLELLA A., *La giurisprudenza di Strasburgo 2008 - 2010: il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU)*, cit.; SACCO F., *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, cit., 613; ROMANO C.A. - RAVAGNI L., *Sistema carcerario e trattamenti inumani o degradanti*, cit., 116.

Si potrebbe poi pensare che l'articolo 3 della Convenzione sia stato redatto soltanto come promemoria, che sia il frutto degli orrori perpetrati nella prima metà del '900, ma che esso non sia oggetto di un'applicazione concreta nell'Europa di oggi, un'Europa civile, democratica, progredita.

Chi potrebbe pensare che negli attuali, moderni, paesi europei si compiano atti di violenza, di tortura, profondamente lesivi della dignità umana, a maggior ragione da parte delle pubbliche autorità di quegli Stati?

Purtroppo è così.

Purtroppo le previsioni di questo articolo non restano solo sulla Carta, ma diventano anche protagoniste di una concreta attuazione giurisprudenziale.

Purtroppo sempre più spesso la Corte europea dei diritti dell'uomo è costretta ad intervenire, a sanzionare alcuni Stati, di fronte a comportamenti inaccettabili, lesivi di diritti fondamentali della Convenzione, fra cui quelli tutelati dall'art. 3.

Verrebbe allora da chiedersi dove, in che occasioni e nei confronti di chi vengano compiuti atti tanto infamanti.

Senza ombra di dubbio sono commessi a danno dei soggetti più deboli, come detenuti, arrestati, immigrati; spesso sono commessi nei luoghi dove queste persone si trovano a trascorrere un periodo, più o meno lungo, di tempo: carceri, stazioni di polizia, centri di prima accoglienza ed espulsione.

Anche l'Italia è stata condannata per la violazione dell'art. 3.

Anche l'Italia è stata ritenuta colpevole di trattamenti inumani o degradanti.

Questo è accaduto anche in relazione alle generali condizioni delle nostre carceri, afflitte da un sovraffollamento ormai endemico, guardando a casi specifici dove la detenzione si è dimostrata incompatibile con la tutela della dignità umana.

La definizione kantiana di dignità umana, che abbiamo vista intesa come non degradabilità dell'uomo da fine a mezzo, ossia come umanità, trova nel chiuso dei luoghi privativi della libertà il suo più crudo banco di prova.

Infatti, *"non c'è luogo al pari del carcere dove meglio si possano trovare esemplificazioni di cosa significhi violare la dignità umana"*.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> GONNELLA P., *Dignità umana e libertà personale*, cit., 46.



## 2. La questione del sovraffollamento carcerario

A tutto ciò che abbiamo detto finora si ricollega in maniera indissolubile la vergognosa questione del sovraffollamento carcerario, che ormai da anni affligge i nostri penitenziari, e che dà vita a quella che potremmo chiamare una vera e propria "detenzione inumana", altamente lesiva della dignità.

Nella gran parte degli istituti penitenziari i detenuti vivono in tre in celle di nove metri quadri, mentre in camerate più grandi, dai dodici ai venti metri quadri, vivono fra le otto e le quindici persone.

Questo comporta, ovviamente, l'impossibilità di stare in piedi tutti contemporaneamente, nello spazio non occupato dalle brande, l'impossibilità di mangiare insieme e seduti, l'impossibilità di leggere, scrivere o guardare la televisione in un luogo diverso dal letto; tutto ciò è aggravato dal fatto che in media i detenuti trascorrono 20 ore al giorno dentro le loro celle.<sup>107</sup>

Alla riduzione degli spazi e al maggior numero di presenze inevitabilmente si ricollegano anche maggiore promiscuità e scarsità igienica, senza considerare l'aumento dei possibili episodi di violenza all'interno.<sup>108</sup>

La mancanza di spazio, quindi, altro non è che il primo anello di una catena lunghissima di altre mancanze e disagi.

L'associazione Antigone<sup>109</sup> ha negli anni effettuato numerose visite ai penitenziari di tutta Italia, proprio per attestare le reali condizioni al loro interno.

---

<sup>107</sup> Giova ricordare che nel 1975 l'allora Ministero della Sanità ha fissato in 9 m<sup>2</sup> la misura minima di una camera di pernottamento per le civili abitazioni (dato numerico poi adottato dal DAP per determinare la capienza regolamentare negli istituti); la cella di un carcere non è però paragonabile a una camera da letto, essendo il luogo dove si svolge l'intera vita del detenuto. Già di per sé, quindi, questo dovrebbe essere un parametro inadeguato; tuttavia, se oggi i detenuti italiani potessero disporre di uno spazio personale di 9 m<sup>2</sup> nessuno parlerebbe di violazione di diritti fondamentali. V. BORTOLATO M., *La tutela dei diritti dei detenuti: le armi spuntate della magistratura di sorveglianza*, in *Questione Giustizia*, 2010, n. 5, 52.

<sup>108</sup> CASCINI F., *Il carcere. I numeri, i dati, le prospettive*, in *Questione Giustizia*, 2010, 52.

<sup>109</sup> Antigone, associazione "per i diritti e le garanzie nel sistema penale", è nata alla fine degli anni ottanta nel solco della omonima rivista contro l'emergenza promossa, tra gli altri, da Massimo Cacciari, Stefano Rodotà e Rossana Rossanda. È un'associazione politico-culturale a cui aderiscono prevalentemente magistrati, operatori penitenziari, studiosi, parlamentari, insegnanti e cittadini che a diverso titolo si interessano di giustizia penale. Antigone, fra le altre attività, raccoglie e divulga informazioni sulla realtà carceraria, sia come lettura costante del rapporto tra norma e attuazione, sia come base informativa per la sensibilizzazione sociale al problema del carcere anche attraverso l'Osservatorio nazionale sull'esecuzione penale e le condizioni di detenzione, e promuove campagne d'informazione e di sensibilizzazione su temi o aspetti

Ecco alcuni stralci dei rapporti redatti in seguito alle loro ultime visite: *"I principali problemi della struttura sono certamente costituiti dal suo sovraffollamento e dalle pessime condizioni materiali in cui versa. ... Nel reparto maschile la presenza è esattamente il doppio della capienza e questo comporta che le celle dell'istituto, pensate come singole, con una superficie di circa 12 mq ciascuna, siano tutte occupate da tre persone, senza eccezioni. ... La maggior parte dei detenuti resta chiusa in cella fino a 20 ore al giorno, in attesa che arrivi l'ora d'aria. Le condizioni materiali della struttura sono pessime ed erano inadeguate fin dalla sua apertura ... In particolare quando piove si allagano celle e corridoi. Le detenute lamentano la scarsa presenza degli operatori della sicurezza e degli infermieri, e la grave carenza di beni essenziali, come detersivi per la pulizia delle celle o la biancheria per il letto. ... Le condizioni materiali del reparto, e di tutta la struttura, sono pessime. Qui si segnalano infiltrazioni di acqua, muffa, il periodico intasamento dei wc e il malfunzionamento dei televisori. L'accesso alla doccia è garantito solo tre giorni alla settimana"* (Casa Circondariale di Sollicciano, visita del 5 ottobre 2012); *"I detenuti arrivano a vivere anche in 10 in stanze che variano tra i 18 e i 22 mq, sistemati in letti a castello fino a 4 piani. Lo spazio pro capite è quindi inferiore ai 3 mq. ... L'acqua in estate non basta al fabbisogno dell'istituto e quindi viene frazionata. In inverno, ormai da quattro anni, non viene acceso l'impianto di riscaldamento e spesso le luci nei corridoi sono spente per risparmiare. Nei mesi estivi la quasi totalità dei detenuti è chiusa in cella per 20 ore al giorno. L'unica eccezione sono le ore d'aria, previste dalle 9 alle 11 e dalle 13 alle 15"* (Casa Circondariale di Catania, visita del 13 agosto 2012); *"... Detenuti costretti a vivere in pieno inverno senza riscaldamento e a lavarsi con acqua gelida. ... Quasi tutti gli spazi destinati alla vista in comune, alla scuola e alle attività penitenziarie sono utilizzati come dormitori. Le celle del centro clinico, previste per la degenza, ospitano detenuti comuni, che non hanno trovato posto altrove".* (Carcere di Regina Coeli, Roma, visita del 7 settembre 2012); *"... Oltre al sovraffollamento, l'istituto ha diverse criticità. Il personale è sotto organico e la carenza d'acqua fa*

---

particolari, comunque attinenti all'innalzamento del modello di civiltà giuridica del nostro Paese, anche attraverso la pubblicazione del quadrimestrale *Antigone*.

*sì che in estate i detenuti possano fare la doccia al massimo un giorno su due. Ma non solo: spesso alcuni reclusi non ricevono il vitto a cui hanno diritto perché i pasti non bastano per tutti". (Carcere di Busto Arsizio, Milano, visita del 18 ottobre 2012).*<sup>110</sup>

Di fronte alla brutale realtà di queste condizioni detentive sorge sempre spontaneo chiedersi: come si è potuti arrivare a tanto?

## **2.1. Come nasce il sovraffollamento**

Il problema del sovraffollamento carcerario è un problema complesso, che merita un'analisi dettagliata, anche sulle sue cause.

Le ragioni che hanno portato a tale situazione nei nostri penitenziari, infatti, sono molteplici; il sovraffollamento è il risultato di anni di scelte legislative fallimentari, dove si è dato ascolto a quelle voci che insistentemente chiedevano, in nome della tolleranza zero, una maggiore sicurezza sociale; così, si è dato vita a quella che potrebbe essere descritta come una vera e propria "caccia" ai soggetti ritenuti pericolosi, che, però, ha finito per riempire le carceri di individui ai margini della società.

Il "mito della sicurezza", cioè, ha alimentato l'adozione di politiche intransigenti, che negli anni hanno dimostrato la loro scarsa efficacia rieducativa e le loro negative ripercussioni sull'efficienza del sistema carcerario.

Tuttavia, nonostante la questione del sovraffollamento carcerario sia un problema venuto alla luce negli ultimi anni, la sua nascita risale indietro nel tempo; infatti, all'epoca della riforma penitenziaria del 1975 il carcere già ne soffre.

Con l'avvento della riforma si sperava di poter dar vita ad un'esecuzione penale diversa, ma, come abbiamo visto, le riforme del carcere, avanzate sul piano teorico, hanno sempre dimostrato la loro fragilità nella parte attuativa.

Con il passare degli anni il fenomeno si è sempre più aggravato, e si è cercato di porvi rimedio con diverse modalità: da una parte con gli strumenti dell'amnistia e dell'indulto, volti materialmente ad aprire le porte del carcere attraverso l'estinzione del reato o, del tutto o in parte, della pena; dall'altra parte attraverso

---

<sup>110</sup> Queste e altre testimonianze e rapporti sono reperibili in [www.insidecarceri.com](http://www.insidecarceri.com), a cura dell'Associazione Antigone.

politiche penitenziarie volte a favorire la concessione delle misure alternative alla detenzione per un numero sempre maggiore di soggetti.

In quest'ultima direzione possiamo citare gli interventi degli anni '90, come la legge Simeoni o la legge 231/99 riguardante i malati di AIDS, mentre per quanto riguarda amnistie e indulti gli ultimi provvedimenti sono il c.d. "indultino" del 2003 e l'indulto del 2006.<sup>111</sup>

Verrebbe allora da chiedersi perché, se sono stati posti in essere interventi di questo tipo, la popolazione carceraria è continuata e continua ad aumentare?

Le ragioni sono più di una.

Il *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, redatto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, e approvato il 6 marzo 2012, dedica al problema del sovraffollamento un intero paragrafo, cercando anche di individuare le ragioni che hanno portato al suo aggravamento.

Il primo, importante motivo che determina l'affollamento oltre misura delle nostre carceri è la presenza enorme, tra i detenuti, di soggetti in attesa di giudizio definitivo.

I dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, aggiornati al 31 dicembre 2013, confermano che su 62.536 detenuti ben 22.831 sono in attesa di giudizio definitivo, e di questi ultimi quasi la metà, cioè 11.108, sono in attesa di primo giudizio.<sup>112</sup>

Significa che quasi il 37% della popolazione detenuta non è stata riconosciuta colpevole da un giudice in via definitiva. Più di un detenuto su tre. La percentuale più alta d'Europa.

In precedenza la cifra è stata anche maggiore, arrivando a superare il 40%.

---

<sup>111</sup> L'ultima amnistia risale al 1990. Il cosiddetto "indultino" (legge 207/2003), concedeva uno sconto di pena di due anni per chi avesse già trascorso in carcere almeno metà della pena; l'indulto del 2006 (l. 241/2006) venne concesso nella misura massima di 3 anni per gli autori di reati commessi entro il 2 maggio 2006. V. TURCHETTI S., *Legge "svuotacarceri" ed esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>112</sup> Dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica, reperibili in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

Di fronte a questi dati è evidente che il carcere, che pure secondo i principi dovrebbe esserlo, non è l'*extrema ratio* e che la carcerazione preventiva non è adottata, come invece dovrebbe essere, solo in via eccezionale.

Subire una permanenza in carcere nonostante la responsabilità sia tutta da accertare è inutile e dannoso anche per la società, senza dimenticare che contrasta con il principio costituzionale di presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva.

È ovvio allora che alleggerire tale porzione della popolazione carceraria, oltre ad essere un'azione rispondente ai dettami costituzionali, sarebbe anche di grande beneficio per la questione del sovraffollamento.<sup>113</sup>

Altro fattore determinante è l'elevato *turnover* dei detenuti. Significa che ogni anno 90.000 persone provenienti dalla libertà transitano in carcere, la metà delle quali vi resta per periodi brevi, e il 30% circa solo per pochissimi giorni.

È quello che è stato chiamato il fenomeno delle "porte girevoli".

Come dichiarato dal Ministro Severino *"evitare questo rilevante numero di entrate e uscite, da un lato allevierebbe il lavoro del personale nelle impegnative fasi dell'accoglienza e alleggerirebbe il totale delle presenze in carcere, dall'altro eviterebbe il trauma delle pratiche di identificazione, perquisizione e inserimento carcerario per persone destinate, nella gran parte dei casi, ad essere rilasciate nel giro di pochissimi giorni"*.<sup>114</sup>

Si tratta, cioè, di un fenomeno che impegna risorse economiche e umane che potrebbero essere destinate alla rieducazione di chi in carcere deve invece trascorrere anni della propria vita: l'alto flusso di arrestati, infatti, diminuisce la funzionalità generale del carcere.

Infine, rilevanti nel vertiginoso aumento del sovraffollamento carcerario degli ultimi anni sono stati tre interventi legislativi: la legge sull'immigrazione (c.d.

---

<sup>113</sup> RANDAZZO E., *Custodia in carcere e legalità costituzionale*, in *Non profit*, 2011, fasc. 1, 46 - 47. L'autore rileva che per far fronte alle esigenze cautelari richieste dal nostro C.P.P. (inquinamento probatorio, pericolo di fuga o di reiterazione di reati della stessa specie di quello contestato) sarebbe sufficiente una struttura abitativa debitamente attrezzata, sostitutiva del carcere: delle case di permanenza provvisoria finalizzate al solo scopo di evitare che l'ospite si dilegui o comunichi illegittimamente con l'esterno.

<sup>114</sup> Sono le parole pronunciate dal Ministro Severino il 14 febbraio 2012, in relazione al D.D.L. di conversione del D.L. sul sovraffollamento carcerario, consultabili in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

Bossi - Fini), la legge 251/2005 (c.d. ex Cirielli) sulla recidiva e la legge 49/2006 (c.d. Fini - Giovanardi) sulle droghe.

La prima è responsabile dell'aumento degli immigrati in carcere (oggi il 35% su base nazionale, ma in alcune regioni arriva a sfiorare il 50%)<sup>115</sup>; dalla seconda deriva la permanenza in carcere dei soggetti recidivi, per i quali sono previsti aggravii di pena e l'esclusione dai benefici penitenziari; la terza ha determinato un aumento considerevole della presenza in carcere dei tossicodipendenti, "grazie" a un forte inasprimento delle pene.<sup>116</sup>

Da ultimo va menzionata anche l'introduzione, nel 2009, del reato di clandestinità; essendo prevista l'obbligatorietà dell'arresto per coloro che non abbiano ottemperato all'obbligo di espulsione dal territorio italiano, tale misura ha inciso in modo rilevante sul numero degli ingressi in carcere, aumentando ancora di più la percentuale degli stranieri detenuti.

È doveroso notare, infine, che, nonostante negli ultimi anni siano aumentati i condannati a pene detentive brevi, che potrebbero potenzialmente accedere alle misure alternative, come la detenzione domiciliare, moltissimi tra i detenuti difficilmente hanno un domicilio, trattandosi di persone straniere o con problemi economici: la maggior parte di costoro, infatti, non possiede quelle referenze sociali (come casa e lavoro) ritenute dalla legge indispensabili per poter usufruire di alcuni benefici. Questo rischia di costituire il presupposto di un'ulteriore discriminazione economica, sociale e culturale.<sup>117</sup>

Di fronte a questi dati, l'impressione che si ha oggi è di assistere a quella che potrebbe essere definita una "detenzione sociale", nel senso che, mentre le aree di criminalità rilevante rimangono sostanzialmente stabili, il sovraffollamento

---

<sup>115</sup> V. SANTORO E., *Il carcere non è un centro di permanenza temporanea!*, in <http://dex1.tsd.unifi.it/altrodir> (sito del Centro di Documentazione su carcere, devianza e marginalità "L'altro diritto"), secondo cui la legge Bossi - Fini configura il carcere come un centro di permanenza temporanea, "un luogo in cui il migrante (anche se era regolare) soggiorna in attesa dell'esecuzione dell'espulsione", rendendo di fatto impossibile che un immigrato una volta "passato dal carcere possa riprendere la sua vita normale sul territorio italiano, possa reinserirsi socialmente".

<sup>116</sup> MARGARA S., *Sorvegliare e punire: storia di 50 anni di carcere*, cit., 103. Significativamente l'autore definisce queste tre leggi come "leggi riempicarceri".

<sup>117</sup> Si tratta di dati e riflessioni che emergono dal *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, redatto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it); cfr. anche MARGARA S., *Sorvegliare e punire: storia di 50 anni di carcere*, cit., 100 - 103; PAGANO L., *Il carcere e la giustizia negata*, in *Questione Giustizia*, 2003, n. 2, 236.

sembra essere determinato dall'aumento della detenzione delle persone in condizioni di "minorità sociale": stranieri, tossicodipendenti, alcool dipendenti, persone con ridotto grado di scolarità, disoccupati, altri poveri.

A tali questioni sociali si dovrebbe rispondere con interventi sociali, che, però, spesso risultano più difficili da mettere in atto rispetto al ricorso al carcere.

Tirando le somme, possiamo perciò dire che il sovraffollamento come lo conosciamo oggi nasce: dall'abuso del carcere in linea generale, di cui, in moltissimi casi, si potrebbe fare utilmente a meno; dall'abuso del carcere anche nel corso del processo, cioè dall'abuso della custodia cautelare; dall'abuso complessivo della criminalizzazione: un'alluvione penale ha invaso aree che dovrebbero vedere interventi sociali che non ci sono e, al posto dei quali, di fatto, come strumento sociale, si usa il carcere.<sup>118</sup>

## **2.2. I dati attuali in Italia e in Europa**

Meritano a questo punto di essere citati alcuni dati recenti sulla situazione della popolazione carceraria in Italia (v. allegato 1).

Dalle tabelle riportate nell'allegato 1 risulta che l'eccesso della popolazione carceraria ammonta a 14.827 persone, quasi 1/3 in più di quanto le nostre carceri sono disposte ad accogliere.

La capienza regolamentare, secondo gli ultimi dati del DAP, ammonta a 47.709 unità; si tratta di una disponibilità in realtà sovrastimata, perché in quel dato sono conteggiati anche istituti o padiglioni chiusi per mancanza di personale, per inagibilità o per lavori di ristrutturazione.

Insomma, si tratta di una disponibilità non reale, ma solo figurativa.

Diventa perciò difficile calcolare il vero tasso di sovraffollamento, che secondo alcune fonti non ministeriali, andrebbe stimato, realisticamente, in circa 30.000 detenuti.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> MARGARA S., *Sorvegliare e punire: storia di 50 anni di carcere*, cit., 103; cfr. anche CASCINI F., *Il carcere. I numeri, i dati, le prospettive*, cit., 53 - 54.

<sup>119</sup> CORLEONE F. - PUGIOTTO A., *Non solo sovraffollamento carcerario*, in CORLEONE F. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Volti e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, Ediesse, 2013, 21.

Dagli anni '90 in poi, l'amministrazione penitenziaria ha iniziato a parlare anche di "capienza tollerabile", di cui non si conosce quale sia l'effettiva unità di misura, visto che nel tempo si è dimostrata molto elastica, ammettendo, a spazi invariati, un numero sempre maggiore di detenuti.

Non c'è dubbio che si tratti di un approccio sbagliato, perché nessuna amministrazione dello Stato dovrebbe tollerare oltre quello che è regolamentare.

In relazione agli istituti di pena si dovrebbe parlare esclusivamente di "capienza costituzionale", un concetto che va oltre il numero dei posti letto, e che ci ricorda come la legalità della detenzione si misura nel rispetto della sua finalità (la risocializzazione del reo) e della sua natura (il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità).<sup>120</sup>

Quelli detti finora sono, ovviamente, dati calcolati su base nazionale; cifre diverse, e in alcuni casi ancora più gravi, le troviamo se andiamo a guardare la situazione delle singole Regioni.

I dati più allarmanti sembrano essere quelli della Liguria, dove il sovraffollamento sfiora il 165%, seguita a ruota da Puglia ed Emilia Romagna con percentuali comunque superiori al 150%, ma la situazione è ovunque ben oltre i limiti della tollerabilità, senza contare che sono primati che nessuna Regione desidererebbe.

Per quanto riguarda la Toscana, sempre considerando la tabella fornita dal DAP e aggiornata al 31 dicembre 2013, su una capienza regolamentare di 3.286 detenuti, la presenza reale è di 4.008: più del 120%; tra questi, poi, quasi il 33% è in attesa di primo giudizio o di condanna definitiva.

Avvicinandoci ancora maggiormente alle realtà a noi vicine, i dati riportati nella Relazione del 2013 del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale nel comune di Firenze (allegato 2), aggiornati al 31/10/2013, relativi

---

<sup>120</sup> V. PUGIOTTO A., *Progettare lo spazio della pena: il fatto, il non fatto, il mal fatto*, in CORLEONE F. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Volte e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, cit., 69 - 70. Una riflessione interessante sulla differenza tra capienza regolamentare e capienza tollerabile la compie FLICK G.M., *A proposito di un volume sul carcere e la pena a cura di Franco Corleone e Andrea Pugiotto*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fascicolo 1/2013: *"Questo continuo ricorrere al differenziale tra capienza regolamentare e capienza tollerata è un modo di ragionare che va abbandonato: tanto varrebbe, altrimenti, surgelare i detenuti, così starebbero fermi consentendoci di comprimerne molti di più, aumentando in tal modo la capienza tollerata oltre la sua già generosa misura attuale. Al suo posto ... si dovrebbe parlare semmai di capienza costituzionale, cioè di quali sono le possibilità di accoglienza dietro le sbarre nel rispetto dell'articolo 27 della Costituzione"*.



alla Casa Circondariale di Sollicciano sono piuttosto chiari: capienza regolamentare di 520 persone e presenza effettiva di 974.

Quasi il doppio di quanti la struttura è in grado di ospitare.

I dati riportati nell'allegato 2 sono abbastanza eloquenti: quasi tutte le strutture della Regione sono gravate da sovraffollamento.

Tuttavia, non dobbiamo pensare che la piaga del sovraffollamento affligga solo l'Italia; si tratta di una condizione che riguarda le carceri di tanti paesi in Europa e nel mondo.

Negli ultimi vent'anni, infatti, si è assistito a un aumento esponenziale della popolazione penitenziaria su scala mondiale.

Nonostante ciò, le statistiche più recenti parlano chiaro: mentre nel nostro paese il sovraffollamento si è ulteriormente aggravato, in altri paesi europei, come Francia e Gran Bretagna, è invece diminuito.

È interessante quindi guardare alle soluzioni adottate dagli altri paesi europei per contrastare il fenomeno.

Il Portogallo, ad esempio, ha agito su due fronti: ha approvato una riforma penale che ha limitato l'applicazione della custodia cautelare ai soli reati che prevedono una pena superiore ai 5 anni e, contemporaneamente, ha depenalizzato il consumo di droga e previsto delle speciali commissioni anti-droga, di fronte alle quali devono comparire i soggetti accusati di reati di tossicodipendenza.<sup>121</sup>

In alcuni paesi del nord Europa, come ad esempio la Norvegia, è stato introdotto il sistema delle c.d. "liste di attesa penitenziarie": con esse si prevede la possibilità, per i reati meno gravi, di evitare la detenzione finché non sia disponibile un posto negli istituti penitenziari all'interno dei quali scontare la propria pena; anche la Corte Costituzionale tedesca sembra aver aperto la strada a questo tipo di soluzione, affermando, in una sentenza del 2011, il principio della superiorità del diritto alla dignità della persona rispetto all'esecuzione della pena e, di conseguenza, l'obbligo per lo Stato di rinunciare all'attuazione della pena nel caso di detenzioni non rispettose della dignità umana.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, redatto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>122</sup> PIROZZOLI A., *L'emergenza carceri*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), n. 1/2012, 7; cfr. anche SALVATI A., *L'emergenza del sovraffollamento carcerario*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it). L'8

Il panorama delle soluzioni adottate a livello europeo è, quindi, variegato, ma in Italia, per il momento, nonostante la situazione sia veramente allarmante e una soluzione al problema non sia più rinviabile, non si è assistito a interventi strutturali destinati a modificare non solo il sistema penitenziario, ma anche quello penale.

### **3. La sentenza Sulejmanovic contro Italia del 2009**

Nel quadro drammatico e sconcertante dipinto fino ad adesso si inserisce la vicenda della sentenza Sulejmanovic contro Italia, con cui la Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 CEDU in relazione alle condizioni di detenzione dovute al sovraffollamento.

La sentenza in questione è importante, perché è la prima volta che viene riconosciuta, nei confronti dell'Italia, una violazione sostanziale dell'art. 3, in particolare con riguardo al sovraffollamento e alle condizioni della quotidianità detentiva.

Prima di dedicarci ad alcune considerazioni sul significato della sentenza, dobbiamo guardare ai fatti, nudi e crudi.

Il caso di specie riguardava un cittadino bosniaco, Izet Sulejmanovic, presentatosi il 30 novembre 2002 alla Questura di Roma per ottenere un permesso di soggiorno, ma subito arrestato e condotto nel carcere di Rebibbia per espiare la pena residua di un anno, nove mesi e cinque giorni per precedenti condanne.<sup>123</sup>

Il 4 luglio 2003, Sulejmanovic decide di denunciare alla Corte europea dei diritti dell'uomo la violazione dell'art. 3 CEDU, in relazione alle proprie condizioni di

---

aprile 2009 anche una Corte Federale degli Stati Uniti ha ordinato al governatore della California di ridurre, entro due anni, di 40.000 unità la popolazione carceraria dello stato, al fine di portare il sistema penitenziario al 137.5% della sua capacità. Tale decisione è stata confermata, dopo il ricorso dello stato della California, anche dalla Corte Suprema degli USA nel maggio 2011, perché la condizione di sovraffollamento delle carceri viola le norme della Costituzione americana in materia di detenzione. V. SALVI G., *Ridurre la popolazione carceraria è un dovere giuridico (leggendo Three Judges Court, 8 aprile 2009)*, in *Questione Giustizia*, 2009, n. 5, 122 - 123; *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, redatto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>123</sup> Il Tribunale di Cagliari, infatti, lo aveva condannato per furto aggravato, tentato furto, ricettazione e falsificazione di documenti, reati commessi fra il 1992 e il 1998.

detenzione, lamentando in particolare lo stato di sovraffollamento della cella, l'insufficienza del tempo trascorso quotidianamente fuori da essa e l'impossibilità di lavorare in carcere.

Durante la sua permanenza nel penitenziario romano, egli viene recluso in diverse celle, tutte di 16,20 m<sup>2</sup>, a cui era collegato un locale sanitario di 5,04 m<sup>2</sup>: dal 30 novembre 2002, giorno dell'arresto, al 15 aprile 2003 aveva diviso la sua cella con altri cinque detenuti, disponendo così di uno spazio individuale di 2,7 m<sup>2</sup>; successivamente, dal 15 aprile 2003 al 20 ottobre di quell'anno (giorno della sua scarcerazione, in seguito ad uno sconto di pena) la cella era stata divisa con un numero variabile di persone, comunque mai superiore a quattro, e la superficie a disposizione per ognuno era diventata di almeno 3,4 m<sup>2</sup>.

Inoltre, secondo quanto riferito da Sulejmanovic nel suo ricorso, durante il periodo di detenzione egli poteva uscire dalla propria cella soltanto per quattro ore e trenta minuti al giorno, rimanendovi così chiuso per le restanti diciotto ore e mezza, più un'ora per i pasti.<sup>124</sup>

Sulejmanovic sostiene la propria richiesta ricordando quanto stabilito dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, che ritiene che ciascun detenuto dovrebbe trascorrere fuori dalla cella almeno otto ore al giorno e che lo spazio disponibile per ciascun detenuto nelle celle dovrebbe essere di 7 m<sup>2</sup>, con distanza di 2 metri tra le pareti e di 2,5 metri tra il pavimento e il soffitto.

La situazione da lui subito gli aveva arrecato gravi disagi e costituiva, a suo avviso, una violazione dell'art. 3 e del divieto di "trattamenti inumani e degradanti".

Il Governo italiano, com'è ovvio, sostiene argomentazioni diverse, rilevando che il CPT indicherebbe per le dimensioni delle celle "i parametri semplicemente auspicabili, e non regole minime", motivo per cui il mancato rispetto di tali parametri non sarebbe costitutivo di una violazione dell'art. 3 della Convenzione; inoltre, il sovraffollamento carcerario non avrebbe raggiunto il livello critico richiesto per far entrare in gioco l'art. 3 e, in ogni caso, le autorità si sarebbero

---

<sup>124</sup> V. Sulejmanovic c. Italia, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, n. 2, 176 - 178; ANGELINI N.G., *Detenzione e divieto di tortura*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, n. 1, 88 - 89.

sforzate di risolvere il problema, ad esempio attraverso l'adozione delle leggi sull'indulto, di cui lo stesso Sulejmanovic aveva beneficiato.

Infine, il ricorrente, giovane e in buona salute, aveva trascorso in carcere un periodo relativamente breve: per questo e per gli altri motivi detti, secondo il governo i disagi denunciati non hanno costituito un trattamento inumano o degradante.<sup>125</sup>

Una volta riepilogati i fatti e le posizioni assunte dalle due parti, vediamo come si è espressa la Corte europea riguardo a questo caso.

Anzitutto, i giudici di Strasburgo rammentano quali sono le norme di diritto interno e i testi internazionali pertinenti, con riguardo alle caratteristiche dei locali in cui i detenuti devono soggiornare e dei servizi igienici: in particolare citano l'art. 6 della legge 354/1975, e gli articoli 6 e 7 del D.P.R. 230/2000, nonché l'art. 18 delle Regole penitenziarie europee, adottate nel 2006.<sup>126</sup>

Nell'accogliere il ricorso, i giudici di Strasburgo hanno richiamato la propria giurisprudenza in materia.

Così, dopo aver ribadito che l'art. 3 della Convenzione consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche, vietando in termini assoluti la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti, la Corte sottolinea come tale articolo imponga *"allo Stato di assicurarsi che i detenuti siano custoditi in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato a difficoltà o a prove di intensità tale da superare il livello inevitabile di sofferenza connessa con la detenzione"*.<sup>127</sup>

Tuttavia, pur ricordando che il CPT ha fissato la superficie minima di una cella per una persona a 7 m<sup>2</sup>, la Corte precisa che non può dare la misura, in maniera

---

<sup>125</sup> V. § 25 - 29 per le argomentazioni del ricorrente e § 30 - 37 per quelle del governo italiano, della sentenza *Sulejmanovic c. Italia*, cit., 181 - 183.

<sup>126</sup> Così l'art. 6 della legge 354 prevede che i locali siano *"di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; areati e riscaldati ... e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia"*; ancora più dettagliate sono le previsioni degli articoli 6 e 7 del D.P.R. 230. Analogamente l'art. 18 delle Regole penitenziarie europee dispone che *"i locali di detenzione e, in particolare, quelli destinati ad accogliere i detenuti durante la notte, devono soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana e, per quanto possibile, della vita privata, e rispondere alle condizioni minime richieste in materia di sanità e di igiene, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la superficie, la cubatura d'aria, l'illuminazione, il riscaldamento e l'areazione"*.

<sup>127</sup> La Corte cita il caso *Kudla c. Polonia* n. 30210/96, deciso con sentenza della Grande Camera del 26 ottobre 2000, §§ 92 - 94.

chiara e definitiva, dello spazio personale che deve essere concesso ad ogni detenuto secondo quanto previsto dalla Convenzione, dato che questo può dipendere da numerosi fattori.

Infine, la Corte opera una distinzione facendo riferimento ai suoi precedenti: in certi casi (in linea di principio quando i ricorrenti disponevano individualmente di meno di 3 m<sup>2</sup>) la mancanza di spazio era così evidente da giustificare, da sola, la constatazione della violazione dell'art. 3; negli altri casi, in cui il sovraffollamento non era così importante da sollevare da solo un problema sotto il profilo dell'art. 3, per verificare il rispetto di tale disposizione si erano dovuti prendere in considerazione altri aspetti relativi alle condizioni di detenzione: tra questi la possibilità di usare i servizi igienici privatamente, l'areazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, il riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base.

Una volta ricordata la propria giurisprudenza precedente, la Corte passa all'applicazione di questi principi generali al caso di specie.

La sentenza Sulejmanovic finisce per condannare parzialmente l'Italia; la Corte, infatti, distingue fra due diversi lassi di tempo: in relazione al primo periodo di detenzione, in cui il ricorrente aveva avuto a disposizione solo 2,7 m<sup>2</sup> in media, viene accertata la violazione dell'articolo 3, mentre per il periodo successivo, in cui la cella era stata condivisa con un numero minore di persone, la Corte rileva un netto miglioramento delle condizioni di detenzione, che non arrivano ad integrare un trattamento inumano o degradante.

I giudici di Strasburgo ritengono che la mancanza palese di spazio personale, come risulta nel periodo dal 30 novembre 2002 al 15 aprile 2003, costituisca di per sé un trattamento inumano o degradante; tale situazione ha causato inevitabilmente disagi ed inconvenienti quotidiani al ricorrente, costretto a vivere in uno spazio molto esiguo, di gran lunga inferiore alla superficie minima ritenuta auspicabile dal CPT: pertanto in quel periodo, e solo per quel periodo, vi è stata violazione dell'art. 3.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> BIANCO C., *Il sovraffollamento carcerario italiano alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo: il caso Sulejmanovic*, in *Antigone*, 2009, n. 2 - 3, 306.

Quanto al sovraffollamento, la Corte trova la situazione del carcere di Rebibbia "molto riprovevole", ciononostante, ritiene che il problema del sovraffollamento non avesse, all'epoca in questione, raggiunto proporzioni drammatiche.

Ad eccezione dell'esiguità dello spazio detentivo, i giudici non credono che le altre situazioni rammentate dal ricorrente integrino una violazione dell'art. 3: infatti, sulla base degli ordini di servizio del carcere, rileva che i detenuti potevano passare al di fuori della cella circa otto ore e cinquanta minuti al giorno; inoltre, la Corte evidenzia che, per quanto spiacevole, il fatto che il detenuto non abbia potuto lavorare in carcere non costituisce, da solo, un trattamento contrario all'art. 3 CEDU.

Di conseguenza, per il periodo in cui il ricorrente ha disposto di più di 3 m<sup>2</sup> di spazio personale, il trattamento penitenziario non ha raggiunto il livello minimo di gravità richiesto per ricadere nell'ambito dell'articolo 3 della Convenzione.

In conclusione, in seguito all'accertata violazione, la Corte ha riconosciuto in via equitativa al ricorrente la somma di 1.000 euro per i danni morali subiti.

Dissente dalla decisione presa dalla Corte il giudice Zagrebelsky, alla cui posizione si è unito anche il giudice Jočiene.

Nella sua opinione dissenziente, il giudice italiano spiega perché, a suo avviso, le condizioni del ricorrente non abbiano raggiunto quel minimo di gravità richiesto per ricadere sotto la copertura dell'art. 3 CEDU.

Pur consapevole che il problema del sovraffollamento carcerario è un problema grave, comune a diversi Stati del Consiglio d'Europa, e di cui le autorità nazionali stesse hanno ammesso l'esistenza in diverse occasioni pubbliche, Zagrebelsky sottolinea come la maggioranza dei giudici del collegio abbia equivocato le previsioni del CPT riguardo alla dimensione delle celle.

Il Comitato, infatti, avrebbe indicato solo un livello auspicabile di spazio per i detenuti, e non un livello minimo; in ogni caso tali indicazioni farebbero riferimento a celle singole di polizia e non a celle destinate alla detenzione, che di norma accolgono più di una persona: per questo motivo si deve escludere ogni automatismo nel rapporto fra la dimensione delle celle e il numero dei detenuti.

Secondo il giudice italiano, è vero che la Corte nella sua precedente giurisprudenza ha affermato, in linea di principio, che un'esigua disponibilità di

spazio personale (in particolare in misura inferiore ai 3 m<sup>2</sup>) possa giustificare, da sola, la violazione dell'art. 3, ma tale principio viene smentito dall'applicazione pratica che la Corte ne ha fatto.

Infatti, rileva Zagrebelsky, nelle precedenti cause in cui la Corte ha concluso per la violazione dell'art. 3 in ragione del numero eccessivo di detenuti in rapporto alla dimensione della cella, l'esiguità dello spazio a disposizione non ha mai costituito un criterio esclusivo, ma la Corte ha sempre preso in considerazione il concorso di fattori ulteriori, come le condizioni igieniche, la mancanza o insufficienza di aria e acqua, il rischio concreto di diffusione di malattie.<sup>129</sup>

Secondo Zagrebelsky diventa allora incomprensibile la condanna dell'Italia nel caso Sulejmanovic, considerando l'età, le condizioni di salute del ricorrente e il periodo relativamente breve di detenzione, e posto che egli non aveva sofferto di altri disagi, ad eccezione dell'iniziale carenza di spazio individuale in cella, ma, al contrario, aveva beneficiato di periodi di attività fuori dalla cella più lunghi di quelli raccomandati dal CPT.<sup>130</sup>

Alla sua opinione sul caso Sulejmanovic, il giudice italiano aggiunge anche una considerazione di carattere più generale, riguardo alla tendenza della Corte di Strasburgo di includere, nel quadro dell'art. 3, non più solo ciò che è intollerabile, ma anche ciò che è solamente auspicabile: in questo modo, se da un lato si dovrebbe assicurare una maggiore tutela contro i trattamenti vietati dall'art. 3, dall'altro lato si corre il rischio di favorire una "relativizzazione" del divieto posto dalla disposizione convenzionale, abbassando la soglia minima di gravità.

Il timore del giudice è che, abbassando il livello minimo di severità richiesto per ritenere violato l'art. 3, si sarà costretti a tenere sempre più conto delle ragioni e delle circostanze, oppure a ridurre a nulla l'equa soddisfazione.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> A questo proposito il giudice cita la sentenza *Valasinas c. Lituania* del 2001, in cui la Corte aveva deliberato la mancata violazione dell'art. 3 perché lo spazio personale era compreso fra 2,7 e 3,2 m<sup>2</sup>, e la sentenza *Labzov c. Russia*, del 2005, dove, addirittura, non era stata ritenuta sufficiente la riduzione dello spazio personale a meno di 1 m<sup>2</sup> per detenuto. V. *Sulejmanovic c. Italia*, cit., 192 - 193.

<sup>130</sup> V. PLASTINA N., *L'Italia condannata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo per l'insufficienza temporanea dello spazio individuale nella cella assegnata ad un detenuto nel carcere di Rebibbia nel 2003, ma assolta per la gestione, in quel contesto, della sovrappopolazione carceraria*, in *Cassazione penale*, 2009, n. 12, 4932 - 4933.

<sup>131</sup> ABBADESSA G., *La Corte europea dei diritti sulle carceri italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, 953 - 954; v. anche BIANCO C., *Il sovraffollamento carcerario italiano alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo: il caso Sulejmanovic*, cit., 308;

Merita di essere menzionata anche l'opinione concordante del giudice Sajó: egli, pur esprimendo il suo accordo con la conclusione della Corte circa la violazione dell'art. 3, ritiene doveroso sottolineare che la breccia aperta dallo Stato italiano nella Convenzione non dipende solo da un problema legato alla metratura delle celle e dal conseguente rispetto delle norme raccomandate dal CPT, ma soprattutto dal ravvisato disinteresse dello Stato stesso nella considerazione del problema.<sup>132</sup>

Nell'opinione si evidenzia come, nel caso di specie, non sia la mancanza di spazio nella cella a costituire di per sé un trattamento inumano o degradante; piuttosto *"nelle circostanze particolari della fattispecie, l'inumanità della situazione sta nel fatto che lo Stato non ha dimostrato di avere adottato misure compensatrici supplementari per attenuare le condizioni estremamente dure derivanti dal sovraffollamento carcerario. Avrebbe potuto prestare un'attenzione particolare alla situazione, ad esempio concedendo ai detenuti altri vantaggi, cosa che avrebbe trasmesso loro il messaggio che lo Stato ... non era indifferente alla sorte dei detenuti ed intendeva creare condizioni di detenzione che, in definitiva, non facessero pensare che un detenuto fosse semplicemente un corpo che occorreva pur mettere da qualche parte. Nella fattispecie, l'assenza di preoccupazione dello Stato aggiunge un tocco di indifferenza alla viva sofferenza provocata dal castigo, sofferenza che andava pressoché al di là dell'inevitabile"*.<sup>133</sup>

Quello che secondo Sajó è veramente inumano o degradante, quindi, è il fatto che lo Stato italiano abbia trattato il detenuto come "un corpo da mettere da qualche parte", disinteressandosi della sua situazione, mentre avrebbe dovuto dimostrare considerazione per tali condizioni, ad esempio, adottando misure ulteriori, e concedendo ai detenuti altri vantaggi.

Quest'affermazione è in linea con due principi fondamentali affermati dalla Corte più volte, secondo cui l'art. 3 proibisce i trattamenti disumani e degradanti a prescindere dal comportamento della persona (e quindi dal numero e dall'entità dei reati commessi, dalla condotta carceraria, dalla pericolosità del detenuto), e le

---

GIRARDI F.R., *Sovraffollamento delle carceri e tutela dei diritti umani alla luce di una recente pronuncia della Corte EDU*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, n. 20.

<sup>132</sup> ROMANO C.A. - RAVAGNI L., *Sistema carcerario e trattamenti inumani o degradanti*, cit., 140.

<sup>133</sup> V. *Sulejmanovic c. Italia*, cit., 189 - 190.



modalità di esecuzione della condanna non devono esporre il condannato a pericoli o prove di un'intensità che ecceda il livello inevitabile di sofferenza inerente alla detenzione.<sup>134</sup>

Una volta passati in rassegna i punti principali della sentenza, ed esaminato nello specifico quanto sostenuto dai giudici della Corte, quali sono le conclusioni che possiamo ricavarne?

Possiamo dire che tutta la decisione ruota intorno alla questione relativa allo spazio personale che deve essere riconosciuto all'interno delle singole celle a ciascun detenuto ai fini dell'accertamento o meno di una violazione dell'art. 3 della Convenzione.<sup>135</sup>

Infatti, in questa sentenza per la prima volta si è valutata la semplice disponibilità di spazio personale in sé, oggettivamente considerata, e questa è stata ritenuta talmente ridotta da integrare da sola una violazione dell'art. 3 CEDU.

L'esiguità dello spazio a disposizione del detenuto non aveva mai costituito un criterio esclusivo, ma erano sempre stati presi in considerazione fattori ulteriori, quali, ad esempio, la durata della privazione della libertà, la condizione fisica e mentale del detenuto, l'areazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, il riscaldamento, il rispetto delle esigenze sanitarie di base, l'assenza di acqua potabile o corrente, il dividersi i letti fra i detenuti.

La sentenza Sulejmanovic, quindi, ha rappresentato il primo caso in cui, concretamente, i giudici di Strasburgo hanno valutato il sovraffollamento carcerario, e quindi lo spazio materiale a disposizione, come criterio oggettivo ed esclusivo per constatare la violazione convenzionale.

In questa prospettiva, è stato centrale, ai fini della condanna dello stato italiano, l'utilizzo dello standard individuato dal CPT e consistente in 7 m<sup>2</sup> a persona.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> BORTOLATO M., *Sovraffollamento carcerario e trattamenti disumani o degradanti (La CEDU condanna l'Italia per le condizioni dei detenuti)*, in *Questione Giustizia*, 2009, n. 5, 116. In particolare la Corte enuncia questi due principi rispettivamente nella sentenza *Saadi c. Italia* del 2008 § 127, *Labita c. Italia* (2000) § 119, e *Kudla c. Polonia* (2000) § 92 - 94.

<sup>135</sup> GIRARDI F.R., *Sovraffollamento delle carceri e tutela dei diritti umani alla luce di una recente pronuncia della Corte EDU*, cit.

<sup>136</sup> Sul punto v. BORTOLATO M., *Sovraffollamento carcerario e trattamenti disumani o degradanti (La CEDU condanna l'Italia per le condizioni dei detenuti)*, cit., 113 - 114, e COMUCCI P. - MEDDIS D.F., *Divieto di trattamenti inumani o degradanti e sovraffollamento carcerario*, in *Criminalia*, 2009, 455.

Non si deve però commettere l'errore di leggere e interpretare tutta la sentenza esclusivamente in riferimento alla mera questione strutturale della metratura delle celle, ma si deve necessariamente allargare l'inquadratura per compierne una valutazione più complessiva.

Si può essere d'accordo o meno con quanto deciso dalla Corte, e con quanto rilevato dai giudici dissenzienti e nell'opinione concordante; quello che importa notare, alla fine, è che la sentenza ha offerto degli spunti di riflessione sulla condizione dei detenuti in Italia.

A tal proposito si deve porre l'accento sul fatto che la situazione vissuta dal ricorrente Sulejmanovic fa riferimento al 2003 (e da allora le condizioni di sovraffollamento sono decisamente peggiorate), e che essa non rappresenta nemmeno un decimo della situazione vissuta in molti altri penitenziari italiani, in cui i detenuti sono costretti in spazi molto più angusti, per periodi di tempo più lunghi e con minori possibilità di uscita dalla cella e di svolgimento di attività di trattamento.

La sentenza Sulejmanovic, quindi, va letta e considerata oltre il caso specifico.<sup>137</sup>

Alla Corte, perciò, va riconosciuto il merito di aver messo a fuoco, con tale condanna, un problema che nel nostro paese è, ormai da tempo, diventato strutturale.

Comunque si decida di leggere la sentenza, essa ha rappresentato, per l'Italia, un pericoloso precedente, che ha portato a una serie di ricorsi a catena di detenuti nella medesima condizione, e, a pochi anni di distanza, ad una nuova condanna.

Dietro le righe della decisione Sulejmanovic si può leggere la richiesta, da parte della Corte europea al nostro paese, di dare vita a delle politiche penitenziarie nazionali adeguate alla situazione del sovraffollamento, di accelerare i processi di miglioramento e risoluzione di un problema che ormai da troppo tempo chiede risposte nuove, diverse da quelle che vedono nel carcere l'unica soluzione utile alla criminalità.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> BIANCO C., *Il sovraffollamento carcerario italiano alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo: il caso Sulejmanovic*, cit., 309.

<sup>138</sup> ROMANO C.A. - RAVAGNI L., *Sistema carcerario e trattamenti inumani o degradanti*, cit., 142; COMUCCI P. - MEDDIS D.F., *Divieto di trattamenti inumani o degradanti e sovraffollamento carcerario*, cit., 458.

Si tratta, ancora una volta di un severo monito rivolto agli Stati, e nella specie all'Italia, affinché si adoperino per evitare situazioni di degrado nelle carceri e in tutti i luoghi di detenzione: il sovraffollamento non può e non deve costituire un alibi per tollerare condizioni di vita disumane e indegne in un paese che si dichiara civile.<sup>139</sup>

Questo velato invito non è stato colto dal nostro paese nella sua sostanza, e quello che si è fatto negli anni successivi alla sentenza non è stato altro che tentare di mettere una pezza alla situazione.

L'impressione è che si sia tentato di coprire con un sughero il cratere di un vulcano.

#### **4. Dall'affaire Sulejmanovic all'affaire Torreggiani**

Al di là delle motivazioni espresse dalla Corte nella sentenza Sulejmanovic, un dato rimane comunque immutabile: l'Italia è stata condannata per trattamenti disumani e degradanti in relazione al sovraffollamento carcerario.

Di fronte a questa condanna molte sono state le reazioni e gli appelli pronunciati dalle Istituzioni e dall'opinione pubblica.

Tra i tanti, possiamo menzionare l'intervento del Presidente della Repubblica Napolitano al Convegno "Giustizia! In nome della legge e del popolo sovrano", tenutosi a Roma il 28 luglio 2011; in quest'occasione il Presidente parla di una *"questione di prepotente urgenza sul piano costituzionale e civile ... una realtà che ci umilia in Europa e ci allarma, per la sofferenza quotidiana ... di migliaia di esseri umani chiusi in carceri che definire sovraffollate è quasi un eufemismo"*. Egli, ancora, sottolinea come sia *"evidente l'abisso che separa ... la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducatrice della pena e sui diritti e la dignità della persona"*.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> CESARIS L., *Primi effetti della decisione della Corte Europea dei diritti dell'uomo Sulejmanovic contro Italia*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2011, n. 2, 99.

<sup>140</sup> Il discorso completo tenuto dal Presidente della Repubblica in quell'occasione è reperibile in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

È solo uno dei numerosi interventi e richiami effettuati dal Presidente della Repubblica in materia negli ultimi anni; quando simili parole vengono pronunciate da personaggi tanto autorevoli, sia per la propria personalità che per la carica ricoperta, assumono, o almeno dovrebbero assumere, una valenza ancora più importante.

Tali accorati appelli sono stati fatti propri anche da altre Istituzioni, come il Ministro della Giustizia e il Presidente del Senato che hanno, più di una volta, ribadito l'importanza di riportare il dibattito parlamentare sull'emergenza dei penitenziari italiani.

Merita di essere ricordata anche l'iniziativa promossa dal Prof. Andrea Pugiotto nel giugno 2012, consistente nell'invio di una lettera aperta al Presidente della Repubblica, firmata da altri 120 professori universitari di materie giuridiche e da 13 Garanti dei diritti dei detenuti.

Con tale lettera si chiedeva al Presidente Napolitano di investire del problema il Parlamento, formalmente e con la massima urgenza, chiamandolo così ad una pubblica assunzione di responsabilità, evidenziando la necessità di utilizzare gli strumenti dell'amnistia e dell'indulto per creare le condizioni di partenza per adeguate riforme ordinamentali.<sup>141</sup>

Gli interventi citati sono soltanto una mera esemplificazione e dimostrazione della sempre maggiore sensibilità per la tematica da parte dell'opinione pubblica e della società civile.

Quanto appena detto assume una forte valenza dal punto di vista morale e sociale, tuttavia resta da capire quali sono state le risposte politiche e legislative fornite, in seguito alla sentenza Sulejmanovic, di fronte al grave fenomeno del sovraffollamento.

Non dobbiamo, infatti, dimenticare che una condanna per violazione dell'art. 3 CEDU è senza dubbio una delle più "pesanti" per uno Stato aderente alla

---

<sup>141</sup> Il testo della lettera è stato pubblicato il 7 settembre 2012 in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); nella lettera si evidenzia come *"un carcere dove di pena si muore - e di continuo - è corpo estraneo alla Costituzione. Perché in esso la pena si declina in termini esclusivamente vendicativi ... perché alla sanzione della reclusione viene ad aggiungersi un'ulteriore pena ... rappresentata da un regime detentivo inumano e degradante. Perché, in ultima analisi, nega il rispetto - costituzionalmente imposto - della dignità personale, annichilita ogni qual volta il detenuto cessa di essere persona per vedersi degradato a cosa"*.

Convenzione, dato che tale articolo, come abbiamo avuto modo di sottolineare, prevede una proibizione assoluta, che non ammette nessun genere di deroga.

Ci si sarebbe aspettati, allora, un intervento incisivo da parte del governo italiano, con modifiche strutturali all'ordinamento penale e penitenziario.

Purtroppo si è fatto troppo poco, e le soluzioni intraprese hanno svolto solo la funzione di semplici tamponi momentanei.

Gli anni immediatamente successivi alla condanna sono stati gli anni della dichiarazione dello stato di emergenza<sup>142</sup>, anni in cui gli interventi si sono concentrati principalmente seguendo due fronti: da un lato si è approvato il c.d. "Piano carceri", dall'altro i provvedimenti denominati "svuotacarceri".

Con il primo, il governo agisce sul piano dell'"offerta penitenziaria", attraverso molteplici interventi, rivolti però in un'unica direzione: ampliamento e ristrutturazione di strutture esistenti, creazione di nuovi istituti, completamento di padiglioni e di istituti già avviati.

Sul versante penitenziario, quindi, la direttrice seguita non è stata quella di procedere a una più sapiente utilizzazione della sanzione detentiva, quanto piuttosto quella di costruire nuove carceri e, dove possibile, ampliare quelle esistenti.

In astratto, la costruzione di nuove carceri non è incompatibile con la valorizzazione del principio della rieducazione del condannato, essendo palesemente contraddittorio parlare di rieducazione a proposito di individui la cui dignità è quotidianamente calpestata a causa delle condizioni dell'ambiente detentivo.

Tuttavia, in un paese come il nostro, dove le risorse destinate al comparto giustizia sono estremamente carenti, l'ampliamento dei posti - carcere assume una valenza decisamente contraria alla rieducazione.

Infatti, quello che si è stabilito di fare, oltre a conferire al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) i poteri necessari per compiere la realizzazione di nuove infrastrutture e l'aumento della capienza di quelle esistenti,

---

<sup>142</sup> Lo "stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari" è stato dichiarato dal Presidente del Consiglio Berlusconi per la prima volta nel gennaio 2010 fino al 31/12 di quell'anno, e nel gennaio 2011 è stato prorogato per tutto l'anno successivo.

è stato modificare la destinazione degli stanziamenti della Cassa delle Ammende, facendola divenire la fonte della maggior parte dei fondi necessari.

Lo scopo di tale ente, in precedenza, era esclusivamente quello di finanziare programmi di reinserimento in favore di detenuti ed internati, e di fornire assistenza ad essi e alle loro famiglie; risulta chiaro che includere tra i suoi fini anche il finanziamento dei progetti di edilizia penitenziaria comporterà una prevalenza di quest'ultima finalità, a certo discapito dell'altra.<sup>143</sup>

Secondo il *Programma degli interventi necessari per conseguire la realizzazione di nuove strutture e l'ampliamento di quelle esistenti* redatto dal Capo del DAP, entro la fine del 2012 si sarebbero dovuti portare a compimento 46 nuovi padiglioni in ampliamento a strutture già esistenti, la ristrutturazione di un istituto e la realizzazione di 9 nuovi istituti, per un totale di 17.129 nuovi posti detentivi.<sup>144</sup>

Approvato nel giugno 2010, il c.d. "piano carceri" non ha dato i risultati sperati, anche perché è stato sottoposto ad alcune rimodulazioni dovute alla mancanza di fondi, e quindi successivamente riapprovato; ad oggi, nonostante il termine del 31/12/2012 sia scaduto, la capienza regolamentare dei nostri istituti è aumentata di poche migliaia di unità, e la scadenza del piano è stata nuovamente prorogata.<sup>145</sup>

Contemporaneamente alla gestazione e all'approvazione del piano carceri, che doveva qualificarsi come un intervento strutturale di lungo periodo, si è realizzato un intervento legislativo destinato a svuotare le carceri per il tempo necessario alla

---

<sup>143</sup> DELLA CASA F., *Approvata la legge c.d. svuotacarceri: un altro "pannicello caldo" per l'ingravescente piaga del sovraffollamento carcerario?*, in *Diritto penale e processo*, 2011, n. 1, 6.

<sup>144</sup> Dati ricavati dal *Programma degli interventi necessari per conseguire la realizzazione di nuove strutture e l'ampliamento di quelle esistenti*, reperibile in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it). Secondo quanto riportato nel Programma stesso, esso non doveva "risolversi in un intervento di tipo estemporaneo, dettato unicamente dalla contingenza, ma doveva inserirsi in un più ampio quadro di rinnovamento del sistema penitenziario".

<sup>145</sup> Infatti, al 31 dicembre 2009 la capienza regolamentare dei nostri istituti ammontava a 44.073 posti, contro 64.791 presenze effettive, mentre i dati al 31 dicembre 2013 contano 47.709 posti. Per una spiegazione dettagliata degli interventi subiti nel tempo dal c.d. "piano carceri" v. [www.pianocarceri.it](http://www.pianocarceri.it). Merita di essere evidenziato che il "piano carceri" doveva comportare un miglioramento non solo quantitativo, ma anche qualitativo, con un nuovo modello di offerta trattamentale, caratterizzato da un "regime aperto a vigilanza dinamica", basato su di un patto di responsabilità vincolante per il detenuto. Questo nuovo assetto organizzativo avrebbe dovuto essere esteso a tutti i penitenziari di media sicurezza entro febbraio 2013; attualmente è sperimentato in 3 case circondariali (Rieti, Avellino e Ancona) e coinvolge 409 detenuti. Sul punto v. PUGIOTTO A., *Progettare lo spazio della pena: il fatto, il non fatto, il mal fatto*, cit., 84.

realizzazione dei nuovi posti: si tratta della c.d. legge "svuotacarceri", legge 26 novembre 2010, n. 199.

La *ratio* della normativa in questione è arginare il fenomeno del sovraffollamento senza sospendere l'esecuzione della pena, attraverso l'introduzione di un nuovo istituto, l'esecuzione domiciliare, previsto per le pene più brevi.<sup>146</sup>

Questo provvedimento consente l'esecuzione della condanna detentiva presso il domicilio del condannato per le pene non superiori ad un anno; nella pratica esso coinvolge due categorie di soggetti: le persone in libertà condannate a pena detentiva non superiore a 12 mesi, e i detenuti che abbiano una pena residua da scontare che non ecceda l'anno.<sup>147</sup>

Nel 2011 il Governo Monti, con il decreto legge 211, ha tentato di mettere un'ulteriore pezza al problema del sovraffollamento, ampliando a 18 mesi il limite della pena detentiva da scontare per la concessione della detenzione domiciliare, e prevedendo in via prioritaria la custodia dell'arrestato presso l'abitazione, e solo in via subordinata la custodia presso idonee strutture della polizia giudiziaria o presso la casa circondariale.<sup>148</sup>

Quali conclusioni possiamo trarre da questi interventi?

L'impressione è che la direzione intrapresa con il "piano carceri" sia una scorciatoia semplicistica, che ancora una volta spinge sull'acceleratore della

---

<sup>146</sup> FIORIO C., *Detenzione domiciliare obbligatoria e sovraffollamento carcerario*, in *Giurisprudenza di merito*, 2011, n. 5, 1207 - 1208; GIARDA A., *La legge "svuota-carceri": un intervento di buona volontà per un'emergenza drammatica*, in *Il Corriere del merito*, 2011, n. 2, 121. Da notare che l'esecuzione delle pene presso il domicilio potrà essere disposta solo fino alla completa attuazione del piano straordinario di edilizia penitenziaria e comunque non oltre il 31 dicembre 2013.

<sup>147</sup> Da notare che si è voluto comunque sottoporre questa misura alternativa a opportune cautele: per questo motivo sono esclusi a priori dal beneficio alcuni detenuti (ad esempio i delinquenti abituali, professionali o per tendenza, o i condannati ex art. 4 - bis ord. penit.), e si prevede che il magistrato di sorveglianza possa valutarne la concessione nel caso in cui vi sia pericolo di fuga, recidiva o mancanza di una domicilio idoneo ed effettivo. Per una ricostruzione della nascita e della metamorfosi della legge 199/2010 v. DELLA CASA F., *Approvata la legge c.d. svuotacarceri: un altro "pannicello caldo" per l'ingravescente piaga del sovraffollamento carcerario?*, cit., 6 - 7; una descrizione dettagliata della normativa e della sua applicazione si trova in GIARDA A., *La legge "svuota-carceri": un intervento di buona volontà per un'emergenza drammatica*, cit., 122 - 123, e TURCHETTI S., *Legge "svuotacarceri" e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?*, cit.

<sup>148</sup> Questa concezione del d.l. 211/2010 come di un argine temporaneo per una condizione di grave disagio è confermata anche dalle parole del Ministro della Giustizia Severino che, nella conferenza stampa del 16/12/2011, ha ribadito la necessità di una seria riforma del sistema penitenziario, per la quale, però, si sarebbe dovuto attendere condizioni differenti da quelle che caratterizzavano il Governo Monti. V. PIROZZOLI A., *L'emergenza carceri*, cit.

carcerazione come principale forma di risposta penale; essa appare uno "strumento cieco" che non solo non eleva la soglia di sicurezza all'interno della società, ma che finisce anche per essere un costo intollerabile sia in termini economici che in termini sociali.

Sembra, quindi, un intervento diretto a far ottenere consensi ai politici grazie a riforme demagogiche e popolari, piuttosto che a perseguire la finalità rieducativa della pena consacrata dall'art. 27 Costituzione.<sup>149</sup>

Quella del piano carceri è una soluzione che non convince, perché più carceri costruiamo, più ne riempiamo: la costruzione di nuovi posti produce soltanto un incremento della popolazione reclusa, con il conseguente mantenimento, o addirittura il peggioramento, degli standards di sovraffollamento.<sup>150</sup>

Appare allora calzante l'immagine richiamata da Giovanni Maria Flick: *"sul versante dell'edilizia penitenziaria, la costruzione di nuovi carceri a me ricorda il grande raccordo anulare che, una volta munito di nuove corsie, vede aumentare, anziché diminuire, il traffico automobilistico"*.<sup>151</sup>

Quanto alla legge "svuotacarceri", si tratta di una soluzione che rappresenta poco più di un palliativo, a fronte di una generale politica "carcerocentrica", confermata ancora una volta dalle finalità perseguite con il piano carceri; senza contare che nei nostri penitenziari sono reclusi moltissimi stranieri che non possiedono un domicilio nel nostro paese, e che, quindi, risultano, per l'ennesima volta, esclusi dalla concessione di simili benefici.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> TARANTINO L., *Emergenza penale e amministrativa nel "piano carceri"*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, n. 7, 776.

<sup>150</sup> Anche il CPT ha evidenziato, nel suo 7° Rapporto generale [CPT/Inf (97)10], come per affrontare il problema del sovraffollamento, la strada maestra non sia quella di aumentare il numero degli istituti carcerari. Ad avviso del CPT, infatti, la costruzione di nuove carceri non costituisce una soluzione duratura, poiché si arriva al *"solo risultato che la popolazione carceraria si trova a crescere in parallelo con l'aumentata capacità acquisita dai propri complessi carcerari"*. Piuttosto, è auspicabile *"la presenza di politiche volte a limitare o modulare il numero delle persone mandate in carcere"*.

<sup>151</sup> FLICK G. M., *A proposito di un volume sul carcere e la pena a cura di Franco Corleone e Andrea Pugiotto*, cit.

<sup>152</sup> FIORIO C., *Detenzione domiciliare obbligatoria e sovraffollamento carcerario*, cit., 1213.



Tuttavia, se poco si è fatto dal punto di vista politico e legislativo, qualcosa in più è stato detto e fatto dal punto di vista giurisdizionale.

L'eventuale violazione del parametro dell'art. 3 CEDU, infatti, oltre ad essere rivendicabile in sede europea davanti alla Corte di Strasburgo, deve poterlo essere anche nell'ordinamento nazionale, seppure all'interno del paradigma pronunciato dalle c.d. "sentenze gemelle": in questo caso particolare, la violazione dell'art. 3 CEDU dovrà essere reclamata davanti al magistrato di sorveglianza, soggetto a cui è attribuita la tutela del detenuto in tutto ciò che riguarda lo svolgimento del trattamento penitenziario.<sup>153</sup>

Senza addentrarci negli aspetti giurisprudenziali che, con difficoltà, hanno assegnato a quest'organo il compito di un'azione a tutela dei diritti dei detenuti e degli internati, dobbiamo comunque evidenziare che non sono mancate pronunce di singoli magistrati di sorveglianza intervenute, in seguito alla sentenza Sulejmanovic, sul tema della detenzione contraria ad umanità.<sup>154</sup>

Innovativa e degna di nota, in questa prospettiva, è stata l'ordinanza emanata dal magistrato di sorveglianza di Lecce il 9 giugno 2011.

Per la prima volta, infatti, un magistrato di sorveglianza ha condannato l'amministrazione penitenziaria a un risarcimento di natura economica in favore di

---

<sup>153</sup> BORTOLATO M., *La tutela dei diritti dei detenuti: le armi spuntate della magistratura di sorveglianza*, in *Questione Giustizia*, 2010, n. 5, 50. Quanto al ruolo della CEDU all'interno dell'ordinamento italiano, fondamentale e chiarificatrice è stata la pronuncia delle c.d. "sentenze gemelle" (sent. 348 e 349 del 2007) della Corte Costituzionale: la Corte, pur non arrivando ad attribuire alla CEDU effetti diretti nell'ordinamento interno, conferisce alle sue norme rango "sub-costituzionale", intermedio fra la Costituzione e la legge ordinaria. La CEDU assume valenza nell'ordinamento attraverso l'art. 117<sup>1</sup> Cost., che condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali rientrano quelli derivanti dalla Convenzione. Un contrasto fra una norma nazionale e la CEDU, perciò, genererà una questione di legittimità costituzionale. Inoltre, dato che le norme della CEDU "vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica della compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata"; ne deriva che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la ratifica della CEDU c'è quello di "adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione". V. TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), e la *Relazione sulla giustizia costituzionale nel 2007*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>154</sup> Abbiamo già detto come la Corte Costituzionale, nella citata sentenza 26/99, avesse rilevato la mancanza di un rimedio giurisdizionale qualificabile come generale e applicabile a tutte le pronunce di reclamo incidenti sui diritti soggettivi dei detenuti, rimandando tuttavia al legislatore per l'individuazione della procedura applicabile. Data l'inerzia del Parlamento, è intervenuta la Corte di cassazione che, in maniera suppletiva, ha esteso alla materia della tutela dei diritti fondamentali il rito previsto per il reclamo contro il regime di sorveglianza particolare dell'art. 14 - bis. V. MARI A., *La tutela dei diritti dei detenuti*, in *Cassazione penale*, 2012, n. 1, 260.

un detenuto, in seguito alla lesione dei suoi diritti dovuta alle condizioni inumane di detenzione.

Il detenuto Slimani, infatti, con reclamo proposto al magistrato di sorveglianza, si lamentava di essere stato recluso per 18 ore al giorno in una cella di soli 11,5 m<sup>2</sup>, condivisa con altri due detenuti, scarsamente illuminata e riscaldata, e priva di servizi dotati di acqua calda; inoltre, non poteva svolgere alcuna attività ricreativa o lavorativa, né usufruire di spazi dedicati alla socialità, all'esercizio fisico o all'esercizio dei riti inerenti la propria fede religiosa.

Dalla presenza di tali condizioni, egli denunciava la lesione della propria dignità e dei diritti umani minimi sanciti dalla Costituzione italiana e dalle Convenzioni internazionali, affermando di aver subito una detenzione inumana e degradante; perciò, ritenendo violate le disposizioni della legge 354/1975 e del D.P.R. 230/2000, oltre che l'art. 3 CEDU e gli articoli 2, 3 e 27 Costituzione, chiedeva un risarcimento di 7.000 euro.

Il giudice Tarantino, che si è occupato della vicenda, dopo aver sottolineato come la richiesta in questione si presenti come "assolutamente nuova nel panorama giurisprudenziale italiano", richiama la sentenza 26/99 della Corte Costituzionale e il principio dell'art. 27<sup>3</sup> Cost. per rimarcare come il detenuto sia un individuo che *"conserva l'intero bagaglio di quei diritti fondamentali inalienabili, che possono subire una limitata compressione nel rispetto del precetto scolpito nell'art. 27 Cost., ed acquisisce nuove posizioni giuridiche, la cui tutela deve essere assicurata, ponendo altrimenti a rischio l'utilità stessa della pena"*.<sup>155</sup>

Prima di passare alla decisione della questione, il magistrato ritiene però che vi siano alcune valutazioni preliminari da compiere: verificare che non vi sia difetto di giurisdizione o difetto di competenza, e verificare se il magistrato di sorveglianza possa condannare l'amministrazione al risarcimento del danno.

Quanto alla prima questione, egli esclude che le controversie tra l'amministrazione penitenziaria e il detenuto in materia di lesione dei diritti fondamentali appartengano alla giurisdizione amministrativa, non vertendo la questione né su di una materia a giurisdizione esclusiva di tale giudice, né sulla lesione di un interesse legittimo; inoltre, la centralità che assume a livello sistemico il

---

<sup>155</sup> V. ordinanza n. 17/2011 del 9 giugno 2011, § 1, reperibile su [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

magistrato di sorveglianza *"consente di concludere per la sussistenza di una giurisdizione esclusiva di quest'ultimo su tutte le controversie aventi ad oggetto la violazione di diritti come potenziale conseguenza del regime di sottoposizione a restrizione della libertà personale, recata da atti dell'amministrazione ad esso preposta"*.<sup>156</sup>

Si tratta di un passaggio della sentenza che è estremamente importante, perché si definisce il rapporto tra amministrazione penitenziaria e detenuto come un rapporto che ha come unico interesse la rieducazione del condannato, e si stabilisce che tutti gli atti che incidono sul trattamento sono rimessi al vaglio della giurisdizione di sorveglianza, *"che svolge un ruolo di garante assoluto del trattamento"*.

Non c'è dubbio, quindi, per il giudice, sulla competenza del magistrato di sorveglianza.

Quanto alla possibilità, per il giudice in questione, di occuparsi del risarcimento del danno, essa deriverebbe dal principio di concentrazione delle forme di tutela giurisdizionale dinanzi ad un unico giudice (riconosciuto dalla sentenza 191/2006 della Corte Costituzionale), e dalla necessità di garantire la ragionevole durata del processo e di evitare un conflitto fra giudicati: tutti principi che potrebbero essere "traditi" se si affidasse al magistrato di sorveglianza l'accertamento della lesione dei diritti dei detenuti e al giudice civile la competenza sul risarcimento dei danni.<sup>157</sup>

Una volta risolte le questioni preliminari su giurisdizione e competenza, il giudice Tarantino ripercorre l'insegnamento della Corte europea di Strasburgo in materia

---

<sup>156</sup> Ordinanza 17/2011, § 2.1, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>157</sup> INGRASSIA A., *Nota a Magistrato di Sorveglianza di Lecce*, 9 giugno 2011, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); PASSIONE M., *I doveri dell'amministrazione penitenziaria nei confronti dei detenuti e il risarcimento del danno in caso di inadempienza. Commento all'ordinanza Slimani (n. 17/2011) del Magistrato di Sorveglianza di Lecce*, in *Antigone*, 2011, n. 2 - 3, 109 - 110. Nota MARI A., *La tutela dei diritti dei detenuti*, cit., 262 - 264, che, *"la devoluzione alla magistratura di sorveglianza della cognizione delle situazioni giuridiche facenti capo al detenuto ... si deduce sulla base di una valutazione dell'assetto del sistema normativo, che ha attribuito alla magistratura di sorveglianza l'intera cognizione in ordine a tali materie"*; inoltre, *"traendo spunto dal corpus di principi elaborati dalla Consulta e dalla giurisprudenza di legittimità ... l'ordinanza giunge a ritenere sussistente la propria giurisdizione in ordine alla domanda risarcitoria per equivalente formulata dal detenuto, aspetto sul quale non si rinvencono precedenti specifici"*; emerge perciò che il magistrato di sorveglianza ha giurisdizione non solo esclusiva, ma anche *"piena, tale da conferirgli anche la cognizione in ordine alle conseguenze risarcitorie derivanti dagli atti dell'amministrazione penitenziaria"*.

di art. 3 CEDU, per verificare se lo stato di detenzione cui è stato sottoposto Slimani integri o meno un trattamento inumano o degradante; egli richiama non solo la sentenza Sulejmanovic, ma anche altri precedenti in cui ha prevalso l'approccio "multifattoriale" per verificare la sussistenza di un trattamento disumano o degradante.

Analizzando nel dettaglio le circostanze del caso, il magistrato non ritiene di essere di fronte a un trattamento degradante; tuttavia, egli accoglie parzialmente il reclamo, ritenendo che la dignità del detenuto sia stata lesa sotto un altro profilo.

Infatti, mentre la CEDU salvaguarda la dignità del detenuto da un punto di vista meramente conservativo, la Costituzione, con gli articoli 2 e 3, lo fa in modo propositivo, richiedendo allo Stato di attivarsi a tale proposito.

Ecco il punto centrale della decisione: il detenuto è meritevole di risarcimento perché è stata lesa la sua dignità umana, intesa non come diritto a non subire trattamenti disumani o degradanti, bensì come *"diritto a subire una pena che sia costantemente orientata verso un processo rieducativo e non si risolva in un mero decorso del tempo in un regime particolarmente aspro"*; la detenzione può essere concepita solo come progressiva rieducazione del detenuto, per cui, senza l'offerta di occasioni trattamentali, essa finisce per degradare il detenuto a mero oggetto di esecuzione penale.

Il complesso percorso del magistrato leccese si conclude con la qualificazione e la quantificazione del danno: così, il danno patito dal ricorrente dovrà essere ricondotto al danno esistenziale, e la responsabilità dell'amministrazione penitenziaria deriverà dalla violazione degli obblighi, previsti *ex lege*, di offrire occasioni trattamentali al detenuto; il risarcimento viene quantificato in 200 euro, sulla base dell'equo indennizzo riconosciuto nel procedimento Sulejmanovic.<sup>158</sup>

Quello che rileva, in questa decisione, non è la cifra, in sé risibile, ma la grande novità che si è tentato di introdurre.

L'ordinanza del giudice Tarantino, infatti, indicando il magistrato di sorveglianza come naturale referente per chi si trovi dietro le sbarre e ritenga lesi i propri diritti

---

<sup>158</sup> INGRASSIA A., *Nota a Magistrato di Sorveglianza di Lecce, 9 giugno 2011*, cit.; PASSIONE M., *I doveri dell'amministrazione penitenziaria nei confronti dei detenuti e il risarcimento del danno in caso di inadempienza. Commento all'ordinanza Slimani (n. 17/2011) del Magistrato di Sorveglianza di Lecce*, cit., 116 - 117.

minimi, rappresenta un vero e proprio "spartiacque" nella tutela dei diritti dei detenuti nel nostro paese.<sup>159</sup>

Questa pronuncia è rimasta, però, un *unicum* nel panorama giurisprudenziale italiano, visto che altri magistrati di sorveglianza hanno ritenuto, con pronunce di segno diametralmente opposto, che non rientrasse nelle loro competenze condannare l'amministrazione a risarcire i detenuti per i danni subiti durante la detenzione<sup>160</sup> (sul punto vi è stato anche un recente orientamento della Corte di cassazione, per il quale v. § 5).

Possiamo perciò dire che non molto è cambiato, nella realtà dei fatti, dopo la sentenza Sulejmanovic: nonostante la grande indignazione manifestata dalla società civile e i continui richiami di alcune istituzioni, le autorità deputate a dare una svolta alla situazione del sovraffollamento sono rimaste, per così dire, "latitanti"; la stessa giurisdizione dei magistrati di sorveglianza, a cui l'ordinamento attribuisce la competenza a pronunciarsi sui diritti soggettivi dei detenuti, si rivela spesso ineffettiva, a causa della scarsa incisività degli strumenti messi a disposizione, nella pratica, dall'ordinamento.<sup>161</sup>

Di fronte a questo equilibrio così precario, all'inizio del 2013 è giunta una nuova condanna della Corte europea, che ci ricorda, ancora una volta, come non sia più possibile nascondere la testa sotto la sabbia e fare finta che il problema non esista o che non sia grave come invece è.

---

<sup>159</sup> SPAGNOLO C., *Celle affollate, detenuto a Lecce risarcito per danno esistenziale*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

<sup>160</sup> In questo senso v. l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Vercelli del 18 aprile 2012, sul caso del detenuto Rollo, che ha ritenuto inammissibile la richiesta di risarcimento del danno da detenzione contraria all'art. 3 CEDU; secondo tale ordinanza, non può ritenersi sussistente, nella materia dei diritti dei detenuti, una giurisdizione esclusiva del magistrato di sorveglianza estesa alla possibilità di annullamento del provvedimento amministrativo e di condanna dell'amministrazione penitenziaria al risarcimento del danno. Secondo tale magistrato, il reclamo esperibile di fronte a lui rappresenta una tutela peculiare, aggiuntiva, che si affianca, ma non si sostituisce, alla tutela ordinaria assicurata dall'ordinamento a tutti consociati mediante accesso alla giurisdizione civile, penale e amministrativa. La *ratio* di questa impostazione si apprezzerrebbe proprio in relazione alla particolare condizione dei detenuti. Sul punto v. FIORENTIN F., *En attendant Godot, ovvero la questione della tutela per i diritti negati in carcere tra Corte EDU e Cassazione, in attesa di una riforma troppo a lungo trascurata*, in *Rivista italiana di procedura penale*, 2013, n. 2, 978. Il fatto che l'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Lecce sia rimasta un caso isolato in Italia è sottolineato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Torreggiani e altri contro Italia*, § 20 - 22, reperibile su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>161</sup> BORTOLATO M., *La tutela dei diritti dei detenuti: le armi spuntate della magistratura di sorveglianza*, cit., 54.

## **5. La sentenza Torreggiani del 2013: un anno di tempo per cambiare una condizione sistematica**

Con la sentenza *Torreggiani e altri contro Italia*, pronunciata l'8 gennaio 2013, la Corte di Strasburgo torna, a quattro anni di distanza dalla sentenza *Sulejmanovic*, ad esprimersi sulle condizioni detentive e il sovraffollamento carcerario in Italia. Tuttavia, in questo caso, la decisione della Corte non si limita a una mera condanna per il nostro paese, ma costituisce, in un certo senso, una sorta di ultimatum nei suoi confronti.

I profili su cui merita porre l'accento non riguardano più l'accertamento della violazione dell'art. 3, quanto, piuttosto, le osservazioni fatte dalla Corte in relazione all'ordinamento italiano e la scelta di adottare, per il caso in questione, la procedura della sentenza pilota (*pilot judgement procedure*).

Prima di passare alle osservazioni più rilevanti, vediamo brevemente i fatti su cui la Corte è stata chiamata a decidere.

I ricorsi in questione, che la Corte decide di riunire e trattare in modo unificato, vengono proposti nell'estate 2009 e nel 2010, a seguito della sentenza *Sulejmanovic*; i ricorrenti (sette per la precisione), detenuti nelle carceri di Busto Arsizio e Piacenza, lamentavano di essere stati reclusi in celle di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone, disponendo quindi di uno spazio personale di 3 m<sup>2</sup>, e di non avere avuto a disposizione né acqua calda, né illuminazione sufficiente: motivi per cui denunciavano la violazione dell'art. 3 CEDU.

La Corte, seguendo l'iter già svolto nella sentenza del 2009, ripercorre la normativa e la giurisprudenza interne, i testi internazionali pertinenti e la propria giurisprudenza in materia, e, viste le circostanze del caso, in cui la mancanza di spazio personale risultava anche aggravata dalla mancanza di acqua e illuminazione, arriva a decretare la violazione del divieto di trattamenti disumani e degradanti, condannando quindi l'Italia al risarcimento di somme che variano dai 10.600 ai 23.500 euro.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> VIGANO' F., *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

Come abbiamo detto, però, quello che rileva non è l'accertamento della violazione dell'art. 3 CEDU nel caso di specie, quanto la procedura adottata per farlo, le considerazioni svolte dalla Corte al riguardo del nostro ordinamento penitenziario, e la constatazione del carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia.

L'adozione della procedura di sentenza pilota, infatti, assume un significato particolare, poiché consente alla Corte di accertare non solo l'inadempimento nel caso concreto, ma anche il problema strutturale alla base, ovvero l'esistenza, nell'ordinamento dello Stato responsabile della violazione, di una legislazione o di una prassi amministrativa o giurisdizionale che causi una violazione sistemica e permanente della Convenzione europea.<sup>163</sup>

Di conseguenza, la possibilità, per la Corte, di adottare tale procedura è subordinata all'esistenza di una violazione sistemica e continuativa di un diritto protetto dalla Convenzione, che vada ad incidere negativamente su posizioni soggettive imputabili ad una pluralità di soggetti.

Di fronte a situazioni simili, la sentenza pilota svolge due funzioni: la prima è propositiva, propulsiva nei confronti dello stato responsabile, e consiste nell'indirizzarlo nell'individuazione del rimedio più appropriato per rimuovere il problema sistemico, al fine sia di garantire maggiore effettività ai diritti sanciti nella Convenzione, sia di evitare il ripetersi delle violazioni.

La seconda, importante, funzione è di ridurre il carico giudiziario della Corte, che, sul presupposto che lo Stato condannato, entro un termine di tempo ragionevole, adotti soluzioni interne adeguate per rimuovere il problema strutturale, "congelerà" tutte le cause pendenti aventi lo stesso oggetto.<sup>164</sup>

Nella sentenza pilota, perciò, non si tratta soltanto di condannare una violazione degli obblighi convenzionali, ma di reagire ad una disfunzione diffusa a livello

---

<sup>163</sup> PALOMBINO F.M., *La "procedura di sentenza pilota" nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, 93.

<sup>164</sup> PALOMBINO F.M., *op cit.*, 101 - 102; MONTAGNA M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e sovraffollamento carcerario: il caso Torreggiani e altri c. Italia*, in [www.diritti-cedu.unipg.it](http://www.diritti-cedu.unipg.it).

nazionale, che finisce per consistere in un impedimento di natura oggettiva all'esecuzione delle direttive di Strasburgo.<sup>165</sup>

L'adozione della procedura della sentenza pilota nel caso di specie significa che la Corte ha riconosciuto che la situazione di sovraffollamento delle carceri italiane ha assunto carattere endemico: non si tratta più di episodi isolati, ma di *"un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone"*; ne deriva che *"la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione"*.<sup>166</sup>

Possiamo perciò dire che i ricorrenti, nel caso della sentenza pilota, assumono agli occhi del giudice europeo una duplice funzione, di fine e di mezzo.

Nel primo senso essi sono, come avviene regolarmente in ambito CEDU, i titolari di situazioni soggettive tutelate dalla Convenzione lese da una condotta statale e, perciò, meritevoli di tutela; nell'altro senso, la loro vicenda è l'occasione di cui la Corte si serve per ampliare l'oggetto della decisione oltre i confini dell'episodio individuale, fino a ricomprendervi l'assetto complessivo del sistema penitenziario italiano.<sup>167</sup>

Così, preso atto di tale situazione strutturale, la Corte, con decisione unanime, oltre ad accertare la violazione dell'art. 3 nel caso specifico, ha imposto allo Stato italiano di introdurre, entro il termine perentorio di un anno dalla data in cui la sentenza diverrà definitiva, *"un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte"*; fino alla scadenza di tale termine, l'esame dei ricorsi pendenti aventi lo stesso oggetto verrà sospeso.

Quali sono allora i rimedi che lo Stato italiano dovrebbe predisporre?

In costanza di una generale condizione di sovraffollamento sarà necessario, da un lato, un rimedio a carattere compensativo, mediante il quale il detenuto possa

---

<sup>165</sup> VOLINO C.L., *La protezione diretta e indiretta dei diritti del detenuto. Considerazioni sistematiche alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>166</sup> V. sentenza *Torreggiani e altri contro Italia*, 8 gennaio 2013, § 88, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>167</sup> VOLINO C.L., *La protezione diretta e indiretta dei diritti del detenuto. Considerazioni sistematiche alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia*, cit.



ottenere una riparazione per il pregiudizio subito, ma dall'altro lato sarà indispensabile anche un rimedio a carattere preventivo.

Questi due rimedi devono coesistere in modo complementare.

In altre parole, nel caso del sovraffollamento carcerario i rimedi risarcitori, per quanto importanti *ex post* nel caso di lesione già avvenuta, non esauriscono i margini di tutela della persona detenuta, ma si renderà necessario un istituto giuridico ulteriore, che consenta al soggetto leso, nel corso della lesione, di ottenerne l'immediata cessazione; non sarà, quindi, più sufficiente il mero pagamento di una somma di denaro a titolo di equa soddisfazione, ma lo Stato membro responsabile della violazione dovrà anche trovare misure individuali atte a rimuovere la violazione accertata dalla Corte europea e adottare misure generali idonee a prevenire il verificarsi di una nuova violazione dello stesso genere.<sup>168</sup>

Tuttavia, consapevole che soltanto sforzi a lungo termine da parte delle autorità italiane potranno risolvere il carattere strutturale del problema carcerario, la Corte ribadisce che non è di sua competenza indicare allo Stato le misure specifiche da adottare in questo contesto.<sup>169</sup>

La Corte, inoltre, dice anche qualcosa di più preciso sulla situazione dell'Italia; infatti, traspare dalle parole dei giudici qualche perplessità sulle misure adottate fino a quel momento dallo Stato italiano per ridurre il fenomeno del sovraffollamento: il riferimento è a quanto posto in essere dopo la sentenza *Sulejmanovic*, ovvero il piano carceri e la legge "svuota-carceri".

---

<sup>168</sup> Sul punto v. MONTAGNA M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e sovraffollamento carcerario: il caso Torreggiani e altri c. Italia*, cit., e VOLINO C.L., *La protezione diretta e indiretta dei diritti del detenuto. Considerazioni sistematiche alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia*, cit. L'importanza della duplicità di rimedi è confermata dalle stesse parole della Corte: "... in materia di condizioni detentive, i rimedi «preventivi» e quelli di natura «compensativa» devono coesistere in modo complementare. Così, quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti. Inoltre, chiunque abbia subito una detenzione lesiva della propria dignità deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita". (*Torreggiani e altri contro Italia*, cit., § 96).

<sup>169</sup> In ogni caso, essa non si esime dal ricordare esplicitamente due Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (Rec (99)22 e Rec (2006)13), che invitano gli Stati, e in particolare pubblici ministeri e giudici, a ricorrere il più ampiamente possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la propria politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione, allo scopo, tra l'altro, di ridurre il problema della crescita della popolazione carceraria. A proposito v. *Torreggiani e altri contro Italia*, cit., § 95; VIGANO' F., *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, cit.

Strasburgo osserva, infatti, come il piano d'intervento d'urgenza e la previsione di misure alternative di esecuzione della pena, oltre ad avere carattere straordinario, abbiano già scritta la "data di scadenza", essendo misure limitate nel tempo.

Ecco che la Corte lascia intendere come i veri punti focali, i nodi da sciogliere per il nostro paese siano il massiccio ricorso alla custodia cautelare in carcere e la scarsa valorizzazione delle misure alternative alla detenzione.<sup>170</sup>

Infine, la Corte interviene anche sotto un altro importante profilo: l'ineffettività dei rimedi interni.

Il Governo italiano, infatti, di fronte alla presentazione dei ricorsi, aveva sollevato specifica eccezione, sostenendo che i ricorrenti, prima di rivolgersi a Strasburgo, non avessero esperito tutti i rimedi interni: il fondamento di tale eccezione consisteva nel fatto che ogni detenuto ha la possibilità di proporre reclamo di fronte al magistrato di sorveglianza, secondo quanto previsto dagli articoli 35 e 69 della legge 354/1975.

La Corte non ha però ritenuto che tale strumento possa costituire un mezzo di tutela adeguato; i rilievi dei giudici europei si basano soprattutto sul profilo dell'incoercibilità delle decisioni prese dal giudice di sorveglianza, che possono costituire soltanto delle mere sollecitazioni all'autorità governativa per eliminare la violazione riscontrata, ma non possono costituire titolo esecutivo nei confronti dell'amministrazione penitenziaria.

La sentenza Torreggiani ha perciò stabilito che il reclamo di cui agli articoli 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario non integra quei requisiti minimi per costituire un rimedio interno "effettivo", "idoneo" a porre rimedio alla violazione, e "facilmente accessibile".<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> V. *Torreggiani e altri contro Italia*, cit., § 94: "quando lo Stato non è in grado di garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'articolo 3 della Convenzione, la Corte lo esorta ad agire in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore esplicazione di misure punitive non privative della libertà, e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere. A quest'ultimo riguardo, la Corte è colpita dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio". Sul punto v. anche DE LONGIS M., *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo condanna l'Italia (ancora una volta) per il problema del sovraffollamento delle carceri*, in [www.duit.it](http://www.duit.it).

<sup>171</sup> V. FIORENTIN F., *Carceri italiane: tutela risarcitoria entro un anno per le vittime del sovraffollamento delle prigioni*, in *Guida al diritto*, 2013, n. 7, 76; dello stesso autore v. anche *Sullo stato della tutela dei diritti fondamentali all'interno delle carceri italiane. Note in attesa di un intervento riformatore in linea con la prospettiva delineata dalla Corte EDU con la sentenza Torreggiani e al. c./Italia*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it). Secondo la Corte la dimostrazione

Questi i punti salienti della sentenza.

Come si è comportata l'Italia a seguito di questa nuova condanna, ancora più pesante, perché non riferita ad un singolo episodio, ma rivelatrice della presenza di una vera e propria "epidemia di sovraffollamento" nelle carceri?

Anzitutto è doveroso precisare che il Governo, ad aprile, ha deciso di chiedere il rinvio di fronte alla Grande Camera: un'operazione che più che altro è apparsa come un espediente per guadagnare un po' di tempo, rinviando il termine di un anno concessoci per adeguarci alla sentenza.

In ogni caso, la Grande Camera ha respinto tale richiesta, facendo diventare la sentenza definitiva, e facendo iniziare a decorrere il termine di un anno a partire dal 28 maggio 2013.

Più di metà del tempo a nostra disposizione è già trascorso: cosa è stato fatto?

È da segnalare che, dal punto di vista legislativo, il governo nel 2013 è ricorso due volte alla decretazione d'urgenza: la prima volta con il D.L. del 1° luglio 2013, n. 78, convertito nella legge 94/2013 del 9 agosto, la seconda con il D.L. 146/2013 del 23 dicembre, di cui parleremo più avanti.

Le norme introdotte con il decreto legge 78 apportano delle modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale, alla legge sull'ordinamento penitenziario e al testo unico sugli stupefacenti, muovendosi in due direzioni: da una parte cercare di ridurre il flusso di ingressi in carcere (ad esempio innalzando da 4 a 5 anni il limite di pena previsto per l'applicabilità della custodia cautelare in carcere), dall'altra cercare di eliminare parzialmente quegli automatismi che

---

dell'ineffettività del procedimento di reclamo davanti al magistrato di sorveglianza risiederebbe nella vicenda personale di uno dei ricorrenti che aveva proposto reclamo al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, denunciando le cattive condizioni di detenzione; il magistrato, nel 2010, aveva emanato un'ordinanza che accertava la violazione dell'art. 3 CEDU e l'aveva immediatamente trasmessa alla direzione del carcere di Piacenza, al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministero della Giustizia affinché ognuno di loro, nei limiti delle proprie competenze, potesse adottare tutte le misure urgenti e necessarie. La Corte osserva come per lungo periodo tale ordinanza sia rimasta ineseguita, e solo tardivamente si sia provveduto a spostare il detenuto in una cella compatibile con le norme europee. La Corte nella decisione sottolinea come i ricorsi devono esistere *"con un sufficiente grado di certezza non solo nella teoria ma anche nella pratica, altrimenti mancano dell'effettività e dell'accessibilità volute"*; alla luce delle circostanze, *"non è stato dimostrato che la via di ricorso indicata dal Governo italiano ... sia effettiva nella pratica, vale a dire che possa impedire il protrarsi della violazione denunciata e assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione"*. V. *Torreggiani e altri contro Italia*, cit., § 48, 55.

impediscono l'accesso alle misure alternative per alcune categorie di condannati.<sup>172</sup>

Questioni importanti sono state poi sollevate sul fronte giurisdizionale.

Il primo intervento degno di nota, successivo di solo una settimana rispetto alla sentenza *Torreggiani*, è una decisione della prima sezione penale della Corte di Cassazione (sentenza n. 4772/2013) riguardo alla sussistenza, in capo al magistrato di sorveglianza, del potere di pronunciarsi sul risarcimento del danno derivante da lesione dei diritti dei detenuti.

La questione è quella già affrontata con l'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Lecce, di cui abbiamo a lungo parlato: in quel caso l'Avvocatura dello Stato aveva proposto ricorso in Cassazione, ma questo era stato dichiarato inammissibile perché proposto tardivamente.

In questo caso, la sentenza della Cassazione conferma un'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Catanzaro, che aveva dichiarato inammissibile il reclamo proposto da un detenuto, sulla base dell'art. 35 ord. penit., con cui egli chiedeva, in seguito alle condizioni di sovraffollamento della cella in cui era recluso, la condanna del Ministero della Giustizia al risarcimento del danno subito.

La Cassazione non manifesta dubbi in materia, statuendo che il magistrato di sorveglianza non ha competenza a conoscere della domanda risarcitoria relativa alla lesione di diritti soggettivi subita dal detenuto: il sistema normativo, infatti, prevede in via generale l'attribuzione della materia risarcitoria alla giurisdizione civile, ad eccezione delle deroghe previste da specifiche norme di legge.

Mancherebbe, quindi, secondo la Corte di cassazione, una disposizione *ad hoc* per attribuire tale competenza al magistrato di sorveglianza.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Per un'analisi più dettagliata, v. DELLA BELLA A., *Convertito in legge il "decreto carceri" 78/2013: un primo timido passo per sconfiggere il sovraffollamento*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>173</sup> V. di VIGANO' F., *La Cassazione sul risarcimento da lesione dei diritti dei detenuti: un importante seguito alla sentenza Torreggiani c. Italia della Corte EDU, e Alla ricerca di un rimedio risarcitorio per il danno da sovraffollamento carcerario: la Cassazione esclude la competenza del magistrato di sorveglianza*, entrambi in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it). La Cassazione si dimostra consapevole sia del fatto che manca la soluzione al problema di come assicurare l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi imposti dalla sentenza *Torreggiani*, sia della responsabilità che incombe, in materia, anche sugli organi della giurisdizione; nonostante questi problemi, rimane il fatto che "l'ordinamento nazionale presenta una vistosa carenza nella disciplina normativa, difettando uno strumento specifico di azione in

Sarebbe perciò auspicabile un intervento legislativo che introducesse tale provvedimento *ad hoc* nell'ordinamento; nel frattempo, la tutela dei diritti soggettivi violati rimane compito della magistratura ordinaria.<sup>174</sup>

Altra questione, stavolta di legittimità costituzionale, è quella proposta dal Tribunale di sorveglianza di Venezia, a cui si è accodato dopo un mese il Tribunale di sorveglianza di Milano: in entrambi i casi la questione è stata sollevata riguardo all'art. 147 c.p., che disciplina le ipotesi di differimento facoltativo della pena, nella parte in cui non prevede tra tali ipotesi anche il rinvio della pena che si svolga in condizioni inumane o degradanti.

Gli articoli costituzionali che si presumono violati sono gli articoli 2 e 3, l'art. 27<sup>3</sup> e l'art. 117<sup>1</sup>, nella misura in cui impone il rispetto degli obblighi internazionali, fra cui, ovviamente, rientra l'art. 3 CEDU.

Le condizioni detentive subite dal condannato nel carcere di Padova, infatti, erano tali da integrare la lesione dell'art. 3 CEDU, con spazi individuali inferiori ai 3 m<sup>2</sup>. Quello che il Tribunale di sorveglianza di Venezia chiede al giudice delle leggi è di pronunciare una sentenza additiva, estendendo l'ambito di applicazione della norma codicistica anche all'ipotesi in cui le condizioni concrete di esecuzione della pena risultino contrarie al diritto del detenuto di non subire trattamenti inumani o degradanti, come sancito dall'art. 3 della Convenzione.

La motivazione di tale richiesta si muove da un concetto base, da cui non si può venire meno: *"la pena è legale solo se non consiste in un trattamento contrario al senso di umanità"*, con la conseguenza, immediata, che *"la pena inumana non è*

---

*corrispondenza di violazioni dei parametri di dignità e umanità delle condizioni detentive"*. V. FIORENTIN F., *En attendant Godot, ovvero la questione della tutela per i diritti negati in carcere fra Corte EDU e Cassazione, in attesa di una riforma troppo a lungo trascurata*, cit., 974.

<sup>174</sup> Giova citare le stesse parole della Corte di cassazione, secondo cui *"il giudice naturale precostituito per legge per tale tipo di vertenza che è il giudice civile, competente per materia e per territorio. ... La tesi di una competenza esclusiva della magistratura di sorveglianza in ordine ai diritti dei detenuti ... creerebbe una sorta di tribunale specializzato del detenuto (simile a quello per i minorenni), il che l'ordinamento di certo non ha voluto"*. Tutto questo, continua la Cassazione, senza contare che l'applicazione della procedura prevista di fronte al magistrato di sorveglianza porterebbe a una disparità di trattamento rispetto alle normali procedure per domande di carattere risarcitorio davanti alla giurisdizione civile. Secondo la Corte, inoltre, una competenza del magistrato di sorveglianza in materia risarcitoria non è deducibile nemmeno dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, nella sentenza *Torreggiani*, proprio a causa della scarsa efficacia concreta del rimedio preventivo e della ben nota lunghezza della via dell'azione risarcitoria in sede civile, ha imposto all'Italia *"di predisporre rimedi appropriati, pronti ed effettivi, e cioè di modificare i ricorsi esistenti o crearne di nuovi"*. V. sentenza 4772/2013, § 5 - 7 dei *Considerato in diritto*, reperibile in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

*pena, e dunque andrebbe sospesa o differita in tutti i casi in cui si svolge in condizioni talmente degradanti da non garantire il rispetto della dignità del condannato".*<sup>175</sup>

Appare evidente che con tale richiesta, i due magistrati di sorveglianza si siano, in un certo senso, "ispirati" alla già citata decisione della Corte Costituzionale tedesca, che, in caso di detenzione lesiva della dignità del condannato, ha ritenuto consentito il ricorso alla sospensione dell'esecuzione della pena.

Sullo sfondo appare l'idea di portare in Italia quanto già avviene con successo nel Nord Europa in relazione alle c.d. liste di attesa, percorrendo la via giurisdizionale intrapresa anche dalla Germania e dalla Corte Suprema degli Stati Uniti.

Le due ordinanze dei Tribunali di sorveglianza di Venezia e Milano rivelano una crescente attenzione della magistratura di sorveglianza rispetto al grave problema del sovraffollamento carcerario: questi provvedimenti dimostrano, infatti, l'impegno dei giudici ad operare "in prima persona", secondo le indicazioni contenute nella sentenza Torreggiani, al fine di rinvenire nell'ordinamento dei rimedi effettivi, per far cessare la violazione dei diritti fondamentali dei detenuti all'interno dei nostri istituti penitenziari.<sup>176</sup>

La risposta della Corte Costituzionale risale a un mese fa: pur avendo ritenuto inammissibili le questioni di incostituzionalità sollevate dai due magistrati di sorveglianza, nella sentenza vi sono dei punti che meritano di essere sottolineati.<sup>177</sup>

In questo caso, infatti, l'inammissibilità della questione non è dovuta all'insussistenza degli interessi fatti valere, ma soltanto alla pluralità delle soluzioni normative che possono essere adottate di fronte al fenomeno del

---

<sup>175</sup> V. Tribunale di sorveglianza di Venezia, ordinanza 179/2013, reperibile in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it). Sul punto v. DELLA CASA F., *Il problematico impiego della sospensione dell'esecuzione in chiave "overcrowding". La parola alla Corte Costituzionale*, in *Rivista italiana di procedura penale*, 2013, n. 2, 998 ss; VIGANO' F., *Alla ricerca di un rimedio giurisdizionale preventivo contro il sovraffollamento delle carceri: una questione di legittimità costituzionale della vigente disciplina in materia di rinvio dell'esecuzione della pena detentiva*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>176</sup> DELLA BELLA A., *Sollevata ancora questione di illegittimità costituzionale dell'art. 147 c.p.: il Tribunale di sorveglianza di Milano segue la strada imboccata dal Tribunale di Venezia per rispondere al problema del sovraffollamento carcerario*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>177</sup> Il deposito della sentenza è stato anticipato da un comunicato stampa della Corte, in cui essa aveva preannunciato il severo monito rivolto al legislatore, invitato a prendere provvedimenti nel minor tempo possibile. V. GATTA G.L., *Sovraffollamento carcerario: dalla Corte costituzionale un monito al legislatore*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

sovraffollamento: questa pluralità di soluzioni porta ad escludere il carattere "a rime obbligate" dell'intervento additivo sull'art. 147 c.p.

Cerchiamo di ripercorre i punti chiave della decisione.

Anzitutto, la Corte non nega il *vulnus* denunciato dai ricorrenti, al contrario, riconosce la situazione insopportabile in cui versano le carceri italiane, e, quindi, il fondamento del bisogno di tutela espresso dalle ordinanze di rimessione.

La Corte, pur affermando che non spetta a lei individuare gli indirizzi di politica criminale idonei a superare il problema, ritiene indispensabile ricordare le indicazioni fornite dalla Corte europea con la sentenza *Torreggiani*: a tale decisione la Consulta fa continui ed estesi riferimenti nel corso di tutta la sentenza, dimostrando di essere perfettamente "in asse" con quanto espresso dal giudice europeo.<sup>178</sup>

In linea con questo continuo rimando a Strasburgo è un passaggio della decisione in cui la Corte ricorda come siano stati chiesti dalla Corte europea sia rimedi preventivi, che rimedi compensativi: la necessità dei primi è anche alla base delle questioni sollevate.

Non si nega, quindi, l'esigenza di un rimedio individuale, preventivo oltre che compensativo; la Consulta, però, esprime perplessità sulla soluzione proposta dai giudici remittenti, che a suo avviso introdurrebbe un forte elemento di casualità e, quindi, di disuguaglianza di trattamento fra i detenuti.<sup>179</sup>

Secondo la Corte, infatti, rimedi di tipo preventivo possono essere già in parte attuati secondo le norme interne al sistema penitenziario, ad esempio attraverso lo spostamento del detenuto in un'altra camera o il suo trasferimento in un altro istituto penitenziario.

La Corte, poi, non si esime dal ricordare come, per dare effettiva garanzia ai principi costituzionali in materia di pena detentiva, gli interventi

---

<sup>178</sup> RUGGERI A., *Ancora una decisione di incostituzionalità accertata ma non dichiarata (nota minima a Corte cost. n. 279 del 2013, in tema di sovraffollamento carcerario)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>179</sup> Infatti, secondo la Corte, con uno strumento simile, i detenuti "si vedrebbero o no differire l'esecuzione della pena in mancanza di un criterio idoneo a selezionare chi debba ottenere il rinvio dell'esecuzione fino al raggiungimento del numero dei reclusi compatibile con lo stato delle strutture carcerarie". La Corte prosegue sottolineando come "L'obiettivo dei rimettenti del resto non è quello di introdurre nel sistema uno strumento capace di porre termine al sovraffollamento carcerario, ma quello di apprestare una tutela per la persona che si trovi a subire un trattamento penale non conforme ai principi fissati dall'art. 27, terzo comma, Cost.". V. sentenza 279/2013 della Corte Costituzionale, § 6 dei *Considerato in diritto*, reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

dell'amministrazione penitenziaria debbano essere affiancati da un'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, di cui la Corte si è premurata di ribadire la piena esecutività (in questo senso essa fa riferimento alla sua giurisprudenza sul punto, e in particolare alla recente sentenza 135/2013, che affronteremo meglio nel capitolo IV sul regime detentivo speciale).<sup>180</sup>

Una volta accertata la presenza di possibili rimedi interni all'ordinamento penitenziario, la Corte si chiede se questi possano essere sufficienti; un sovraffollamento dalle dimensioni strutturali, come quello del nostro paese, può, di fatto, rendere i rimedi interni impraticabili: *"in questi casi occorre un rimedio estremo, il quale, quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario, eventualmente correlata all'applicazione nei suoi confronti di misure sanzionatorie e di controllo non carcerarie"*.

Quest'affermazione, insieme alla lapidaria chiusura della sentenza, in cui, nel dichiarare l'inammissibilità, la Corte afferma *"come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia"*, costituiscono un significativo monito per il legislatore: non c'è nessun alibi e nessuna copertura di fronte a una situazione tanto grave.

Come sempre, le decisioni della Corte assumono importanza non solo per quanto statuiscano, ma anche, e soprattutto, per quanto è contenuto nella motivazione del provvedimento che, in questo caso, si dimostra significativo per l'avvertimento, indirizzato al legislatore, che si può leggere "fra le righe".

Come a dire che il discorso sul tema non è chiuso, né potrebbe esserlo vista la sua importanza, e che la Corte, come già pronunciato nel suo comunicato stampa, *"nel caso di inerzia legislativa si riserva, in un eventuale successivo procedimento, di adottare le necessarie decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena in condizioni contrarie al senso di umanità"*.

---

<sup>180</sup> LEO G., *Sovraffollamento carcerario: dalla Corte costituzionale una decisione di inammissibilità con un severo monito per il legislatore*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it). Da notare che in questo passaggio della sentenza si inserisce un primo rimprovero per il legislatore, che *"anche per dare compiuta attuazione alle prescrizioni della sentenza Torreggiani, per porre termine a residue ambiguità dell'ordinamento penitenziario, dovrebbe completare il sistema apprestando idonei strumenti esecutivi in modo da rendere certa l'ottemperanza dell'amministrazione alle decisioni della magistratura di sorveglianza"*.



Tale monito rivolto al legislatore sembra essere stato, almeno in parte, ascoltato: sui punti nevralgici toccati dalle sentenze della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, infatti, il legislatore ha cercato di intervenire con il recente decreto legge del 23 dicembre, n. 146.<sup>181</sup>

Il decreto legge in questione cerca di intervenire su due fronti: da una parte si prevedono degli interventi diretti a ridurre il numero delle presenze in carcere, sia attraverso la riduzione del flusso di detenuti in ingresso sia attraverso l'aumento dei detenuti in uscita (in questo senso si inserisce il potenziamento delle misure alternative, fra cui, ad esempio, la stabilizzazione della misura dell'esecuzione presso il domicilio delle pene non superiori a 18 mesi, introdotta con la legge 199/2010, e l'estensione dell'affidamento in prova a pene residue di 4 anni); dall'altra parte si introducono disposizioni volte a rafforzare la tutela dei diritti dei detenuti, e a garantire la giustiziabilità dei diritti violati dal sovraffollamento.

Da questo secondo punto di vista, non solo si introduce la figura del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (che avrà il potere di visitare carceri, OPG e CIE, richiedere informazioni e documenti, nonché formulare specifiche raccomandazioni), ma soprattutto si compiono modifiche rilevanti in materia di reclamo giurisdizionale, sino ad ora privo di riconoscimento normativo, ma operante nella prassi per effetto degli interventi della Corte Costituzionale.

Così, viene introdotto il nuovo art. 35 bis ord. penit., che stabilisce che il reclamo giurisdizionale possa essere attivato sia verso i provvedimenti disciplinari adottati dall'amministrazione penitenziaria, sia in caso di inosservanza, da parte dell'amministrazione, di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato *“un attuale e grave pregiudizio”* all'esercizio dei diritti: un'ipotesi, quest'ultima, che sembra fare espresso riferimento alle possibili lesioni dei diritti dei detenuti derivanti dal sovraffollamento.

Qualora il magistrato di sorveglianza ritenga accertata l'attualità e la gravità del pregiudizio, ordinerà all'amministrazione penitenziaria di *“porre rimedio”*; pur

---

<sup>181</sup> Sul punto vedi MANZONI A., *Sovraffollamento delle carceri e D.L. 146/2013: ancora una misura urgente per una questione cronicizzata*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

non essendo previsto espressamente, è chiaro che il rimedio che ci si aspetta dall'amministrazione penitenziaria non sarà altro che lo spostamento del detenuto in un'altra cella o il suo trasferimento in un altro istituto.

Inoltre, in caso di mancata esecuzione del provvedimento, si prevede che il magistrato di sorveglianza possa ordinare all'amministrazione di ottemperare (nominando, se necessario, un commissario *ad acta*), dichiarare nulli gli eventuali atti dell'amministrazione che si pongano in violazione o in elusione del provvedimento rimasto ineseguito, e determinare la somma dovuta al detenuto a titolo di riparazione (nella misura massima di cento euro al giorno).<sup>182</sup>

Con quest'ultima previsione, quindi, si finisce per incidere su quanto era stato deciso dalla sentenza della Cassazione del gennaio 2013: in caso di inottemperanza di fronte al primo provvedimento, il magistrato di sorveglianza si vede adesso conferito il potere di pronunciarsi sul risarcimento del danno dovuto al detenuto in caso di persistente lesione dei suoi diritti.

Bisognerà poi vedere se questo nuovo reclamo sarà considerato sufficiente da Strasburgo che, come sappiamo, aveva ritenuto la precedente disciplina degli artt. 35 e 69 ord. penit. un rimedio interno "ineffettivo" e inidoneo a porre rimedio alla violazione subita.

Pur apprezzando allora la previsione di un reclamo giurisdizionale in capo al magistrato di sorveglianza, si potrebbe dire che, forse, si sarebbe potuto fare qualcosa in più, attribuendo al giudice un potere più incisivo rispetto all'ordinare all'amministrazione penitenziaria il mero spostamento del detenuto.

Infatti, la semplice redistribuzione dei detenuti all'interno dei penitenziari non può rappresentare di per sé una soluzione al sovraffollamento; questo senza contare che un trasferimento comporterebbe l'allontanamento dalla famiglia e l'interruzione delle varie attività intraprese in carcere, con la conseguente compromissione del percorso risocializzativo avviato.

Ci sembra, allora, che la novità introdotta dal D.L. 146/2013, nonostante sia un primo passo importante, non sia comunque risolutiva del problema a cui si pretende di dare una risposta.

---

<sup>182</sup> Sul decreto legge 146/2013, v. dettagliatamente DELLA BELLA A., *Un nuovo decreto legge sull'emergenza carceri: un secondo passo, non ancora risolutivo, per sconfiggere il sovraffollamento*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

Ricordiamo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 279: i rimedi interni non sono sempre sufficienti in una situazione di sovraffollamento che, come nel nostro caso, ha raggiunto dimensioni strutturali; poteva allora essere opportuno introdurre, oltre ad un rimedio interno, anche un rimedio esterno, consistente nel potere, per il magistrato, di ordinare la scarcerazione del detenuto.

Tale rimedio avrebbe carattere esterno ed estremo, nel senso che potrebbe essere attuato solo quando, per svariate ragioni, non sia possibile ricorrere al rimedio interno, oppure nei casi in cui quest'ultimo si riveli insufficiente.<sup>183</sup>

Tuttavia, si deve notare che perfino la previsione della scarcerazione appare, di per sé, insufficiente: ancora una volta siamo di fronte a delle "misure tampone", che, per quanto apprezzabili, non hanno l'organicità necessaria per arrivare a dare una soluzione definitiva al problema.

Gli interventi sempre più frequenti dei magistrati di sorveglianza, così come la sentenza costituzionale 279/2013, dimostrano come "la parte giurisdizionale" del paese si stia dando da fare, nei limiti delle proprie possibilità e competenze, per dare una soluzione al problema del sovraffollamento; quello che realmente manca è, però, un intervento della "parte legislativa", che sia strutturale e che consenta di risolvere il problema nelle sue radici più profonde.<sup>184</sup>

Alcuni passi nella direzione giusta sono già stati mossi, tuttavia non sono sufficienti a dare una effettiva risposta al problema.

Non dimentichiamo, allora, quanto detto dal Presidente della Repubblica attraverso il messaggio formale rivolto alle Camere lo scorso 8 ottobre, in cui ha

---

<sup>183</sup> Sul punto v. DELLA BELLA A., *Il termine per adempiere alla sentenza Torreggiani si avvicina a scadenza: dalla Corte costituzionale alcune preziose indicazioni sulla strategia da seguire*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), che sottolinea come il rimedio esterno potrebbe consistere nella scarcerazione del soggetto e nell'applicazione di una specifica ipotesi di detenzione domiciliare. Una sanzione, quindi, che rimarrebbe detentiva, ma che andrebbe eseguita "nel domicilio, o in un altro luogo pubblico di cura, assistenza ed accoglienza".

<sup>184</sup> In questa prospettiva può essere citata anche la redazione di tre proposte di legge di iniziativa popolare, promosse da numerose associazioni e fondazioni impegnate sul terreno della giustizia, del carcere e delle droghe. In particolare la proposta di legge numero 2 riguarda la legalità e il rispetto della Costituzione nelle carceri; essa tende a rafforzare il concetto di misura cautelare in carcere come *extrema ratio*, interviene sulla ex Cirielli ripristinando la possibilità di accesso ai benefici penitenziari per i recidivi, introduce le c.d. liste di attesa, per cui nessuno potrà entrare in carcere se non c'è posto. Il testo completo delle tre proposte di legge è reperibile in [www.3leggi.it](http://www.3leggi.it).

ricordato come quanto richiesto al nostro paese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza Torreggiani sia la *"mortificante conferma della perdurante incapacità del nostro Stato a garantire i diritti elementari dei reclusi in attesa di giudizio e in esecuzione di pena e nello stesso tempo una sollecitazione pressante da parte della Corte a imboccare una strada efficace per il superamento di tale ingiustificabile stato di cose"*.

A questo proposito il Presidente illustra varie strade da poter percorrere, anche congiuntamente: diminuire il numero complessivo dei detenuti, attraverso l'introduzione di pene limitative della libertà personale non carcerarie, la riduzione del ricorso alla custodia cautelare in carcere, la possibilità per i detenuti stranieri di scontare le pene nel proprio paese e la possibilità per i recidivi di accedere alle misure alternative; aumentare la capienza degli istituti carcerari, già prevista con il piano carceri; ricorrere ad atti di clemenza, come amnistia e indulto, oggi resi più difficili da adottare a causa della modifica costituzionale che richiede un quorum rafforzato (due terzi dei componenti di ciascuna Camera) per la loro approvazione.<sup>185</sup>

Di questo, ma in particolar modo di amnistia e indulto, si sta discutendo in questi giorni e si continuerà a discutere.

Non dobbiamo però dimenticare che la scadenza del 28 maggio 2014, impostaci dalla Corte europea, è più vicina di quanto si pensi.

Quello che non possiamo più permetterci di fare, e che sarebbe ancora più offensivo per i detenuti delle condizioni stesse in cui vivono, è di rimanere indifferenti di fronte a un problema tanto grave, che riguarda direttamente la civiltà e la morale di un paese.

---

<sup>185</sup> V. il Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano sulla questione carceraria dell'8 ottobre 2013, reperibile in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).



## CAPITOLO III

### DIRITTO ALLA SALUTE E DETENZIONE

#### *La tutela della salute in carcere e le condanne di Strasburgo all'Italia per l'incompatibilità delle condizioni di salute con lo stato detentivo.*

**Sommario:** 1. La nozione di salute e la tutela offerta dall'art. 32 della Costituzione. 2. La tutela della salute delle persone detenute. 3. Le condanne europee per l'incompatibilità della detenzione con le condizioni di salute. 3.1. Il caso Scoppola contro Italia. 3.2. Il caso Cara - Damiani contro Italia. 4. La tutela della salute in carcere: due ulteriori profili rilevanti. 4.1. Il diritto a rifiutare le cure: in particolare, lo sciopero della fame in carcere. 4.2. La salute psichica del detenuto: l'internamento negli OPG.

#### **1. La nozione di salute e la tutela offerta dall'art. 32 della Costituzione**

La questione del sovraffollamento carcerario non è l'unica situazione che può comportare la lesione dei diritti fondamentali dei detenuti: altrettanto grave è la violazione di quello che è un diritto basilare per ogni uomo: il diritto alla salute.

La salute, infatti, appartiene, o almeno dovrebbe appartenere, a quella categoria di diritti che non vengono in nessun modo scalfiti dal contesto carcerario: non c'è nessuna differenza tra soggetti liberi e reclusi quando si parla di un diritto tanto importante.

Questo vale almeno in teoria, anche se, come vedremo, purtroppo, spesso il diritto alla salute viene modulato diversamente in presenza di persone detenute.

Prima di affrontare questo aspetto, è necessario però fare un passo indietro, cominciando dal concetto di salute e guardando come viene tutelato nella nostra Costituzione.

Il concetto di "salute umana" è, al pari del concetto di dignità di cui abbiamo parlato in precedenza, immediatamente e diffusamente intuibile, ma difficile da definire con una formula univoca.

Tale concetto, infatti, coinvolge diverse materie, e ognuna di esse concorre a formarlo: la medicina, il diritto, la politica, la sociologia e la psicologia, sono tutte discipline che si occupano della salute e della sua tutela, anche se attraverso modalità diverse e sotto profili diversi.

Di fronte a una tale complessità, diventa facile, quando si parla di salute umana, fare riferimento al parametro della "normalità": in attinenza ad esso, sarebbe, cioè, configurabile, attraverso una rilevazione statistica della popolazione, un modello medio d'individuo biologicamente sano.

L'individuazione della salute, in questa prospettiva, rinvierebbe semplicemente a un sistema di regole biologiche.

Le considerazioni fatte finora rimandano a una concezione naturalistica di salute, alla cui definizione concorre anche il suo opposto, ovvero la malattia; in questo senso la salute viene individuata nell'assenza di malattie, di menomazioni o di processi patologici.

Questa definizione, per quanto sia l'immagine più immediata che balza alla mente quando si parla di salute, in realtà appare un po' troppo limitata.

Dal punto di vista giuridico, che poi è quello che a noi interessa, la nozione di salute è ben diversa da quella appena detta: in ambito giuridico, infatti, l'idea di salute si estende non consistendo più nella semplice assenza di malattia, ma assumendo una valenza ulteriore, di benessere biologico e psichico dell'uomo, da conservare e da promuovere.<sup>186</sup>

La salute, perciò, diventa un valore fondamentale, fortemente ideale, un parametro verso cui la società deve tendere.

---

<sup>186</sup> D'ARRIGO C.M., *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Aggiornamento V, 2001, 1011 - 1013.

Seguendo tale logica, appare allora coerente far coincidere il concetto giuridico di salute con la definizione data dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ovvero uno "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale".<sup>187</sup>

La salute, quindi, si arricchisce di nuove sfumature, relative ai rapporti sociali, finendo col comprendere non solo funzioni biologiche, ma anche capacità logiche, affettive e relazionali: la salute diventa "stato di benessere, fisico e morale, che proviene dall'equilibrio di tutti gli organi e di tutte le funzioni del corpo umano, tale da permettere il normale svolgimento della vita umana in relazione alle diverse condizioni di ambiente nel quale l'uomo vive".<sup>188</sup>

In altre parole, la salute consiste nell'efficienza psico-fisica dell'individuo, divenendo presupposto indispensabile per una completa espressione della sua personalità e socialità; ed è in questa accezione che riceve tutela giuridica da parte dello Stato: la tutela della salute, infatti, si esprime nell'azione dello Stato diretta a prevenire e reprimere quelle situazioni che, causando la malattia, impediscono al soggetto una vita piena e dignitosa.<sup>189</sup>

Dal punto di vista temporale, la nascita del diritto alla tutela della salute umana ha origini relativamente recenti: infatti, è soltanto con l'Illuminismo che il concetto di salute assume un contenuto moderno e si indirizza verso il singolo cittadino; ed è solo dopo la Rivoluzione francese che si accentua il profilo dell'intervento pubblico a tutela della salute individuale.

Questo in virtù non solo di principi etici e teorici, ma anche pratici: non dobbiamo, infatti, dimenticare che all'epoca non erano disponibili adeguate cure, e che l'unica strategia percorribile era quella di prevenire, in maniera generale, la diffusione delle malattie epidemiche ed infettive, attraverso il controllo governativo dei luoghi, dei mezzi e delle occasioni di possibile contagio; nascono così i primi organismi pubblici di controllo sulla sanità collettiva.

---

<sup>187</sup> PALERMO FABRIS E., *Diritto alla salute e trattamenti sanitari nel sistema penale. Profili problematici del diritto all'autodeterminazione*, Cedam, 2000, 2. Tale definizione, aggettivando il benessere come "completo", contiene un evidente superamento del parametro della medietà, mentre qualificandolo come "sociale" introduce il tema della salute come condizione per la realizzazione della personalità dell'individuo. V. anche D'ARRIGO C.M., *Salute (diritto alla)*, cit., 1013.

<sup>188</sup> LEGA C., *Il diritto alla salute in un sistema di sicurezza sociale*, Roma, 1952, 16.

<sup>189</sup> GUALCO B., *Ordinamento penitenziario e assistenza sanitaria. Realtà e prospettive*, in *www.e-noos.it*, 2006, n. 1, 10.



Questa impostazione è stata seguita anche nell'Italia postunitaria e fascista: l'assistenza sanitaria era affidata all'azione di Opere Pie, di istituti religiosi di assistenza e di enti privati posti sotto la vigilanza dello Stato.<sup>190</sup>

È facile comprendere, perciò, che in questa situazione l'arrivo della Costituzione, con la formulazione del suo articolo 32, ha rappresentato un momento di svolta formale, di prima rottura, rispetto a tale concezione.

Attraverso la Costituzione, infatti, la salute è stata annoverata tra i beni primari dell'uomo, condizione indispensabile e imprescindibile affinché ogni individuo si possa esprimere liberamente e compiutamente; essa viene riconosciuta come diritto fondamentale della persona e preminente interesse della collettività, e diventa condizione strumentale per il raggiungimento di una migliore qualità della vita.<sup>191</sup>

Che cosa stabilisce precisamente l'art. 32 della Costituzione?

Tale articolo sancisce che *"la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana"*.

Si tratta di una formulazione che richiede un'analisi complessa, sotto differenti punti di vista.

Una prima, doverosa precisazione, riguarda i soggetti titolari del diritto alla salute: esso, in quanto diritto riguardante la persona umana, compete a tutti, non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato, e, per la sua natura, dovrà essere assicurato in modo uniforme e uguale su tutto il territorio nazionale, almeno nei suoi livelli essenziali.<sup>192</sup>

Quanto al contenuto del diritto alla salute, per molti anni quest'articolo è stato letto esclusivamente come norma dalla natura programmatica, cioè avente il fine esclusivo di prefissare le linee di azione del legislatore, e non come norma

---

<sup>190</sup> D'ARRIGO C.M., *Salute (diritto alla)*, cit., 1009 - 1010.

<sup>191</sup> FIORIO C., *Libertà personale e diritto alla salute*, Cedam, 2002, 37.

<sup>192</sup> TRIPODINA C., *Art. 32*, in BARTOLE S. - BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, 321.

attributiva di un vero e proprio diritto soggettivo, immediatamente azionabile nei rapporti fra i cittadini e in quelli fra Stato e cittadini.<sup>193</sup>

Solamente a partire dagli anni '70 si è iniziata ad affermare una nozione ampia di salute, come diritto primario ed assoluto, e le disposizioni della norma costituzionale hanno potuto dispiegare interamente i loro effetti.

Fondamentale è stato il passaggio da una lettura "isolata" e riduttiva ad una lettura "integrata" degli articoli costituzionali; il diritto alla salute, infatti, deve essere letto nel contesto generale della tutela della persona umana sancito dagli articoli 2 e 3 della Costituzione: solo in questo modo il suo contenuto potrà essere pienamente compreso.

Da questa lettura complessiva della Carta Costituzionale deriva che la salute non è un bene giuridico a sé stante, ma concorre con altri valori fondamentali in un rapporto di integrazione e di reciproco condizionamento.<sup>194</sup>

Proprio in relazione agli articoli 2 e 3 della Costituzione, la salute rivela la sua doppia natura: di diritto inviolabile fondamentale, in quanto esplicazione della personalità umana, e di diritto sociale, che attua nel settore sanitario il principio di uguaglianza.

La prospettiva della tutela della salute, perciò, si articola in due dimensioni fondamentali, completamente diverse fra loro: la salute intesa come diritto di libertà e la salute intesa come diritto sociale.

Questi due concetti seguono due logiche opposte: nel primo caso quello che si chiede allo Stato è di astenersi dall'intervenire e di garantire altresì che non vi siano analoghe interferenze da parte di soggetti terzi, di modo che il singolo abbia massima libertà nell'esercizio del suo diritto<sup>195</sup>; nel secondo caso, invece, si chiede

---

<sup>193</sup> V. ad es., LESSONA S., *La tutela della salute pubblica*, in CALAMANDREI P. - LEVI A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze Barbera Editore, 1950, vol. I, 333.

<sup>194</sup> Sul punto v. D'ARRIGO C.M., *Salute (diritto alla)*, cit., 1018 - 1019; FIORIO C., *Libertà personale e diritto alla salute*, cit., 40.

<sup>195</sup> Sottolinea bene PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 116 - 117, che "l'astensione dello Stato e dei terzi non costituisce il contenuto dei diritti di libertà, quanto piuttosto la conseguenza, giuridicamente rilevante, dell'esistenza di una *facultas agendi*, che verrebbe radicalmente pregiudicata qualora non vi fosse tale astensione. ... Inoltre, proprio perché la «libertà» caratterizza contenutisticamente tali diritti rientra, in linea di principio, nel rispettivo contenuto dei vari diritti di libertà, la possibilità di scegliere «se», «come» e «quando» esercitarli".

allo Stato l'opposto, cioè di intervenire al fine di garantire un servizio, una prestazione, come ad esempio l'assistenza sanitaria o l'istruzione scolastica.

Nonostante sembrino seguire logiche inconciliabili, nei moderni Stati liberaldemocratici queste due visioni non sono poste come una rigida alternativa, anzi, sono garantite contestualmente e si intrecciano fra di loro: ed è esattamente quanto accade con il diritto alla salute, garantito sia come libertà individuale, sia come diritto sociale che lo Stato ha il dovere di soddisfare.<sup>196</sup>

Infatti, il diritto alla salute contempla sia la pretesa "negativa" dell'individuo a che lo Stato e i terzi si astengano da comportamenti pregiudizievoli per la sua integrità psicofisica, sia la pretesa "positiva" a che la Repubblica predisponga le strutture e i mezzi terapeutici necessari per garantire cure adeguate a tutti.<sup>197</sup>

Tale duplicità fa sì che il diritto alla salute sia un diritto che abbraccia molteplici situazioni giuridiche, eterogenee fra loro.

Quanto abbiamo detto finora ci porta a concludere che quello della salute è un bene giuridico complesso, dalle varie sfaccettature, che diventa un requisito necessario per la piena realizzazione della persona stessa, proprio perché è allo stesso tempo un bene essenziale e multiforme.

Quali sono allora i profili che vengono ricompresi quando si parla di diritto alla salute, e che quindi ricadono sotto la tutela costituzionale?

In quanto diritto di libertà, il diritto alla salute include il diritto all'integrità psicofisica, il diritto ad un ambiente salubre, il diritto alla scelta del medico, del luogo di cura e alla scelta fra le varie cure possibili, il diritto al consenso informato, e anche il diritto a non essere curato; in quanto diritto sociale, invece, abbraccia il diritto ad essere curato e il diritto a ricevere cure gratuite per gli indigenti.

Si tratta di situazioni così strettamente legate fra loro che la tutela di ognuna di esse rimanda necessariamente anche alle altre.

Fra tutte queste situazioni soggettive legate alla tutela della salute, l'integrità fisica è indubbiamente quella che assume dimensione centrale, e a cui l'ordinamento ha

---

<sup>196</sup> OLIVETTI M., *Appunti per una mappa concettuale sul diritto alla salute nel sistema costituzionale italiano*, in [www.giurisprudenza.unifg.it](http://www.giurisprudenza.unifg.it).

<sup>197</sup> Cfr. SIMONCINI A. - LONGO E., *Art. 32*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, 2006, vol. I, 658; TRIPODINA C., *Art. 32*, cit., 321.

assicurato protezione da maggior tempo, anche perché, come abbiamo detto, per molti anni la salute è stata intesa esclusivamente come mera salvaguardia dell'integrità fisica.

Tuttavia, oggi sappiamo che quella fra salute ed integrità fisica non è una corrispondenza totale: le menomazioni dell'integrità fisica non sempre comportano proporzionali o uguali menomazioni della salute, anzi, vi sono circostanze in cui la diminuzione dell'integrità fisica diventa condizione per il recupero o il mantenimento della salute stessa (basti pensare al caso in cui viene eseguita l'amputazione di un arto per salvaguardare la salute complessiva di un individuo).

La salute si conferma allora, ancora una volta, concetto molto più ampio della semplice integrità fisica: quest'ultima è valore statico, da proteggere e da salvaguardare, mentre la salute ha valore dinamico, variabile in funzione della concreta condizione del singolo soggetto e del grado di sviluppo della società.<sup>198</sup>

La salute è quindi in continua trasformazione; è un concetto che può variare nel tempo e può costituire oggetto di una tutela non solo protettiva, ma anche promozionale ed accrescitiva.<sup>199</sup>

Ne è la conferma il fatto che, nell'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza, il diritto alla salute è progredito fino ad arrivare a ricomprendere tutte le altre situazioni giuridiche soggettive che abbiamo citato.

Fra di queste, negli ultimi anni ha iniziato ad assumere rilevanza anche il diritto a un ambiente salubre; l'estensione del diritto alla salute a questo nuovo profilo

---

<sup>198</sup> La lettura della salute come concetto dinamico, e non come mera integrità fisica, ha portato anche ad una lettura diversa dell'articolo 5 C.C., secondo cui, letteralmente, "*gli atti di disposizione del proprio corpo sono vietati quando cagionino una diminuzione permanente dell'integrità fisica, o quando siano altrimenti contrari alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume*". Tale disciplina rimane pienamente efficace quando gli atti di disposizione non siano esercizio del diritto alla salute come tutelato dalla Costituzione, ma siano esercizio di altra attività, in particolare di attività economica. La disponibilità dell'integrità psicofisica deve, invece, essere piena quando lo scopo perseguito sia quello di preservare o di ripristinare la salute attraverso un'attività terapeutica: il perseguimento di tale scopo, infatti, potrebbe rendere necessario un sacrificio dell'integrità del soggetto ben oltre i limiti fissati dall'art. 5 C.C. V. PALERMO FABRIS E., *Diritto alla salute e trattamenti sanitari nel sistema penale*, cit., 21 - 22.

<sup>199</sup> D'ARRIGO C.M., *Salute (diritto alla)*, cit., 1016 - 1017. Altri autori sostengono invece che il rapporto fra salute e integrità è da costituire nei termini della relazione tra "*genus*" e "*species*", in cui la priorità del bene salute sta ad indicare che qualsiasi aspetto della seconda gode delle caratteristiche proprie della prima: perciò se la salute rappresenta un bene dinamico, anche l'integrità dovrà essere riconosciuta in questi termini, costituendo oggetto di tutela non solo protettiva, ma anche accrescitiva. V. SIMONCINI A. - LONGO E., *Art. 32*, cit., 659.

deriva dalla nascita della consapevolezza che la salute di un organismo è strettamente legata al contesto in cui vive.

Le condizioni di salute di un individuo dipendono dalle condizioni dell'ambiente in cui vive, lavora, si muove: un ambiente malato, insalubre, ha effetti negativi diretti sulla sua salute.

Salute e ambiente, quindi, sono due concetti collegati fra loro in modo direttamente proporzionale: se peggiora la qualità dell'ambiente peggiora anche la salute.<sup>200</sup>

Abbiamo poi citato, all'interno della tutela costituzionale data al diritto alla salute, due diritti antitetici, ma ugualmente importanti: il diritto a essere curati, e il diritto a non essere curati.

Quanto al primo, esso può essere esercitato nei confronti di strutture pubbliche e private, e trova espressa tutela nel 1° comma dell'articolo 32 Cost.

Il diritto ad essere curati, dal punto di vista concettuale, si riallaccia immediatamente al diritto a ricevere cure gratuite: questi due aspetti, però, devono essere tenuti distinti, perché la norma costituzionale, pur tutelando il primo, prevede cure sanitarie gratuite solo per i non abbienti.

Sul finire degli anni '70 il legislatore ha cercato di fornire una tutela maggiore, estendendo il più possibile il concetto di gratuità che la Costituzione imponeva soltanto nei confronti degli indigenti: il diritto a prestazioni nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche è stato interpretato come il diritto a ricevere cure pagate in prevalenza con il denaro pubblico.

Così, con la riforma sanitaria del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.), si è introdotto un sistema di gratuità generale delle cure, caratterizzato dall'universalità dei destinatari e dall'uguaglianza dei trattamenti, grazie a una struttura organizzativa dislocata su tutto il territorio nazionale.<sup>201</sup>

Successivamente tale sistema è stato parzialmente abbandonato per ragioni di costi, e a partire dagli anni '90 sono state previste regole di programmazione e di finanziamento del sistema sanitario, finalizzate a una maggiore razionalizzazione dei costi, anche attraverso la previsione di meccanismi di compartecipazione del beneficiario alla spesa.

---

<sup>200</sup> SIMONCINI A. - LONGO E., *op. cit.*, 661.

<sup>201</sup> SIMONCINI A. - LONGO E., *op. cit.*, 663.

In materia è intervenuta in maniera chiara la Corte Costituzionale, stabilendo il principio per cui sussiste una soglia minima di interventi che le istituzioni devono garantire a prescindere dai costi, pena la lesione, in modo irrimediabile, della sfera giuridica tutelata con il diritto alla salute.<sup>202</sup>

Al diritto a ricevere cure si riconnettono, poi, anche il diritto alla scelta del medico e del luogo di cura, nei limiti, ovviamente, delle esigenze dell'organizzazione sanitaria.

Direttamente collegato al diritto alle cure è anche il tema del consenso alle terapie e alle informazioni ad esso connesse: un profilo complesso e delicato che viene spesso riassunto attraverso la formula del c.d. "consenso informato".

Con questa espressione si intende, nella prospettiva dell'art. 32 Cost., il diritto del paziente a partecipare alle decisioni relative alla scelta del trattamento sanitario: prima di prendere qualsiasi decisione, il paziente ha diritto a ricevere la più idonea informazione sulla diagnosi, sulla prognosi, su eventuali rischi, sulle conseguenze delle proprie scelte e su eventuali alternative terapeutiche.<sup>203</sup>

Il c.d. consenso informato è imprescindibile non solo nel caso in cui il paziente decida di sottoporsi a determinate cure, ma anche nel caso in cui decida di non farlo.

Come abbiamo detto, infatti, il diritto alla salute integra non solo il diritto di curarsi e di scegliere fra le diverse possibilità di cura, ma anche l'opposto diritto, per l'individuo, di scegliere di non curarsi.

È quanto dispone il secondo comma dell'art. 32 Cost., secondo cui "*Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge*".

---

<sup>202</sup> In questo senso v. la sentenza 509/2000 della Corte Costituzionale, dove si stabilisce che il bilanciamento tra diritto alla salute e criteri di economicità non deve essere tale da pregiudicare il "*nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possa appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto*". V. TRIPODINA C., Art. 32, in BARTOLE S. - BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 326 - 327.

<sup>203</sup> Sul punto una definizione compiuta è stata data dalla *Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina* (c.d. Convenzione di Oviedo) del 1997, il cui art. 5 prevede la regola generale secondo cui "*un intervento nel campo della salute non può essere effettuato se non dopo che la persona interessata abbia dato consenso libero e informato*"; l'informazione deve essere anzitutto "*adeguata sullo scopo e sulla natura dell'intervento e sulle sue conseguenze e i suoi rischi*". V. SIMONCINI A. - LONGO E., *op. cit.*, 666.

Questa previsione da un lato sancisce il diritto per il singolo di rifiutare alcuni trattamenti sanitari, dall'altro lato stabilisce la possibilità di imporre al singolo i trattamenti sanitari obbligatori, in nome della tutela del diritto alla salute come interesse non solo del singolo, ma anche della collettività (comma 1 dell'art. 32).

Cerchiamo di spiegarci meglio.

Il significato del comma 2 dell'articolo in questione è che, quando in gioco vi sia solo l'interesse del singolo alla propria salute, la Costituzione dà la priorità assoluta al diritto all'autodeterminazione individuale: è il singolo che ha il diritto di valutare se il proprio stato di salute richieda un trattamento sanitario e di autorizzare tale trattamento, dato che esso consiste pur sempre in un'ingerenza nella sua sfera corporea.<sup>204</sup>

Il diritto alla salute, quindi, non può trasformarsi in un dovere alla salute: non possono essere imposti coattivamente trattamenti sanitari, anche se sono nell'interesse di chi vi sarebbe sottoposto.

C'è però un limite a tale libertà dell'individuo di decidere se accettare o no determinate cure, direttamente derivante dal fatto che il diritto alla salute, secondo l'art. 32 Cost., non è solo un diritto del singolo, ma è anche un interesse della collettività.

Per questo, quando vi sia in gioco l'interesse alla salute della collettività, nei casi eccezionali e tassativi in cui sia una legge a prevederlo, si impone al singolo di sottoporsi a quei trattamenti sanitari che siano necessari per preservare non solo il suo stato di salute, ma anche quello degli altri.<sup>205</sup>

In questo caso i due valori costituzionali, entrambi protetti dall'art. 32, di tutela della salute individuale e di tutela della salute collettiva, vengono bilanciati fra loro, e il conflitto viene risolto a favore della tutela della maggioranza dei consociati.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> PALERMO FABRIS E., *Diritto alla salute e trattamenti sanitari nel sistema penale. Profili problematici del diritto all'autodeterminazione*, cit., 24. Riguardo al rifiuto delle cure, esemplare è l'ipotesi del rifiuto per motivi religiosi, come nel caso delle trasfusioni di sangue per i Testimoni di Geova.

<sup>205</sup> TRIPODINA C., *Art. 32*, cit., 328 ; D'ARRIGO C.M., *Salute (diritto alla)*, cit., 1030.

<sup>206</sup> PALERMO FABRIS E., *Diritto alla salute e trattamenti sanitari nel sistema penale. Profili problematici del diritto all'autodeterminazione*, cit., 27. In particolare, la compressione del diritto all'autodeterminazione in materia di trattamenti sanitari può trovare la sua *ratio* legittimante esclusivamente nel dovere dell'individuo "di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno

Possiamo quindi dire che, come individui, abbiamo la massima libertà sulla nostra salute, potendo sia scegliere di curarci, dove farlo, a quale medico rivolgerci, sia scegliere di non curarci, finanche di lasciarci morire, all'unica condizione che questo non leda il diritto altrui di essere in salute.

Naturalmente, il diritto del paziente a rifiutare le cure porta con sé l'innegabile necessità che egli sia non solo giuridicamente capace e nel pieno possesso delle sue facoltà mentali, ma che sia anche capace di conoscere e comprendere nel modo più pieno le conseguenze della sua scelta: per questo motivo anche di fronte al rifiuto delle cure si ritiene necessario il c.d. "consenso informato".

Il rifiuto delle cure incontra poi spinosi problemi quando esso riguardi soggetti minori, giuridicamente incapaci, o incoscienti e quindi impossibilitati a manifestare la propria volontà: su tutte le implicazioni derivanti dal rifiuto dei trattamenti sanitari si potrebbe aprire una parentesi così ampia da arrivare a costituire un lavoro autonomo.

Quanto detto finora, oltre a dimostrare la complessità del diritto alla salute e ad imporci una particolare sensibilità di fronte ad esso, costituisce anche premessa basilare per affrontare la tematica della tutela della salute delle persone detenute: un profilo ancora più delicato perché si tratta di soggetti le cui possibilità di cura devono essere sempre temperate con le esigenze di sicurezza e con le peculiarità derivanti dalla vita detentiva.

Quello che desideriamo fare, nel proseguire di questo lavoro, è verificare se, e in che modo, le situazioni giuridiche dette finora trovano tutela all'interno dell'ordinamento penitenziario, e se, e in che misura, i profili appartenenti al diritto alla salute vengano lesi nel nostro ordinamento nel caso di persone sottoposte a restrizione della libertà personale.

---

*trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri". V. Corte Costituzionale, sentenza 218/1994.*



## 2. La tutela della salute delle persone detenute

Il diritto alla salute, in quanto diritto fondamentale appartenente alla persona umana, spetta a tutti gli individui, anche a quelli sottoposti a misure restrittive della libertà personale.

Non si tratta solo di buon senso, ma ne abbiamo conferma anche da un'affermazione esplicita fatta dalla Corte Costituzionale nella sentenza 414/1990: *"il diritto alla salute, così come garantito dalla Costituzione italiana, è anche il diritto alla salute della persona detenuta"*.<sup>207</sup>

Quando si parla di salute dei detenuti, però, è inevitabile fare riferimento non solo al diritto ai trattamenti sanitari, ma anche al fatto che, sempre più spesso, in carcere si muore e di carcere si muore.

Le condizioni d'invivibilità delle carceri, infatti, aggravate anche dalla piaga del sovraffollamento, incidono negativamente su due fattori: la frequenza dei suicidi e delle morti in carcere e la diffusione di malattie al loro interno.

Nei penitenziari italiani il tasso di suicidi è 19 volte maggiore rispetto a quello della popolazione libera; spesso avvengono in quegli istituti dove le condizioni di vita sono peggiori, quindi in strutture particolarmente fatiscenti, con poche attività trattamentali e con una scarsa presenza del volontariato.<sup>208</sup>

I dati aggiornati al 31 dicembre 2013 parlano di 49 suicidi in tutto l'anno; più in generale, dal 2000 al 2013, i suicidi in carcere sono stati 801, e i morti ben 2.235. Decisamente troppi.

I motivi che spingono al suicidio possono essere ricondotti alla perdita di speranza: la speranza di trascorrere in modo utile il tempo della detenzione, di tornare a una vita normale o di riguadagnare la propria rispettabilità dopo essere stato sottoposto ad anni di custodia preventiva ingiustamente.

Si deve però notare che, nonostante un numero di suicidi, e di generici atti di autolesionismo, così elevato, il nostro ordinamento non pone in essere rimedi preventivi, ma solo interventi *ex post*, rivolti a chi al suicidio è sopravvissuto: per

---

<sup>207</sup> V. Corte Costituzionale, sentenza 414/1990 reperibile in [www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it).

<sup>208</sup> I dati relativi al suicidio nei penitenziari italiani sono diffusi dal dossier *"Morire di carcere"*, a cura dell'Osservatorio permanente sulle morti in carcere del Centro Studi di Ristretti Orizzonti, reperibile in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

questi soggetti è previsto l'isolamento nelle c.d. celle lisce, cioè completamente vuote, o il ricovero in psichiatria, dove il paziente viene immobilizzato e imbottito di farmaci e sedativi, in attesa che "guarisca" e abbandoni tali propositi.<sup>209</sup>

Accade però anche di peggio.

Accade che su alcune delle morti avvenute in carcere si allunghi, più o meno evidente, l'ombra di una responsabilità diretta delle istituzioni.

Si pensi, allora, alle vicende di Stefano Cucchi, o di Giuseppe Uva, e di altri ancora, morti in carcere, o in ospedale, dopo essere stati fermati dalle forze dell'ordine; morti in circostanze poco chiare, ma con un'unica certezza: la loro scomparsa è avvenuta in situazioni in cui si trovavano sotto la custodia dello Stato, un aspetto, questo, che genera sempre una maggiore indignazione.<sup>210</sup>

È poi inevitabile constatare che in carcere c'è un problema di salute.

I carcerati, infatti, sono maggiormente esposti al rischio di contrarre l'HIV, di essere affetti da tubercolosi o da altre gravi malattie, da problemi di salute mentali e da dipendenze da sostanze stupefacenti; questo a causa di strutture del tutto inadatte ai loro scopi, e con una promiscuità abitativa intollerabile.

Di fronte a queste considerazioni, è ovvio che la tutela della salute dei detenuti non consiste solo nella cura delle malattie di cui soffrono, ma anche nella prevenzione di quelle malattie che potrebbero contrarre a causa delle inadeguate condizioni igieniche e dell'insalubrità dell'ambiente in cui sono costretti a vivere.<sup>211</sup>

In che modo, allora, la salute dei detenuti viene tutelata dallo Stato?

Nonostante l'articolo 32 della Costituzione indichi il diritto alla salute come diritto fondamentale dell'individuo, nel caso delle persone private della libertà personale l'attuazione di questo principio costituzionale è resa più difficile.

In questi casi, infatti, diviene necessario armonizzare la protezione del diritto alla salute con le finalità di sicurezza imposte dall'ordinamento penitenziario: per

---

<sup>209</sup> V. il già citato dossier *Morire di carcere*, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

<sup>210</sup> DOLCINI E., *La rieducazione del condannato: un'irrinunciabile utopia? Riflessioni sul carcere, ricordando Vittorio Grevi*, Relazione tenuta a Convegno "Processo penale e valori costituzionali nell'insegnamento di Vittorio Grevi a un anno dalla sua scomparsa, svoltasi a Pavia, il 2 - 4 dicembre 2011, e pubblicata in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it). Sulle morti e i suicidi in carcere v. anche il *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, redatto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>211</sup> PIROZZOLI A., *L'emergenza carceri*, cit.

questo motivo il diritto alla salute della persona *in vinculis* subisce limitazioni maggiori di quelle operanti per gli individui in libertà.<sup>212</sup>

Tuttavia, se alcune limitazioni motivate da ragioni di sicurezza appaiono comprensibili e ragionevoli, esse non possono riguardare tutti i profili in cui si sostanzia la tutela del diritto alla salute.

Parlando di tutela della salute e di prevenzione nella trasmissione di malattie, viene immediatamente all'attenzione quella che abbiamo visto essere una delle letture più recenti date al diritto alla salute, ovvero il diritto a vivere in un ambiente salubre.

Anche il detenuto deve considerarsi titolare del diritto alla salubrità ambientale con riferimento al carcere, luogo in cui deve eseguire la pena e trascorrere per intero le sue giornate.

Nel suo caso, quindi, il diritto ad un ambiente salubre andrebbe inteso, almeno, come diritto a vivere in un ambiente "degno" per una persona umana.

In questo senso assumono notevole importanza le disposizioni dettate dall'ordinamento penitenziario in relazione ai locali di soggiorno e pernottamento, alle loro condizioni igieniche, di areazione e di illuminazione, all'uso dei servizi igienici, all'alimentazione e alla permanenza all'aria aperta per un determinato tempo ogni giorno.

Inutile dire che, di fronte alla situazione di drammatico sovraffollamento di cui abbiamo parlato, tutte queste prescrizioni vengono, troppo spesso, disattese: tuttavia, esse sarebbero fondamentali per garantire una permanenza del detenuto in un ambiente salutare.<sup>213</sup>

Parlando poi del generale diritto alla salute come tutelato dall'art. 32 della nostra Costituzione, abbiamo visto come un profilo centrale sia quello del diritto a ricevere i trattamenti sanitari necessari alla tutela della salute stessa; abbiamo detto anche come tale diritto ad essere curati si traduca nella pretesa, da parte dell'individuo, di cure a carico della collettività o comunque a costi limitati,

---

<sup>212</sup> FIORIO C., *Libertà personale e diritto alla salute*, cit., 44.

<sup>213</sup> Sul punto cfr. RUOTOLO M., *Dignità e carcere*, cit., 116; dello stesso autore *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 142; PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002, 105 - 106.

pretesa che nella società libera ha ricevuto attuazione con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.).

Per quanto in linea di principio intoccabile anche in riferimento alle persone detenute, nel loro caso l'attuazione del diritto a essere curati ha affrontato un percorso più travagliato.

La "sanità penitenziaria" vede la luce nel 1970, grazie alla legge 740, nata con la prospettiva di adeguare il servizio sanitario penitenziario all'art. 27 della Costituzione e concepita come intervento legislativo provvisorio, in un periodo in cui erano già in gestazione sia la riforma penitenziaria sia la riforma sanitaria.

Con tale legge, per la prima volta, si prevedeva per il cittadino detenuto il diritto di ricevere, qualora ve ne fosse stata la necessità, cure mediche all'interno del carcere.<sup>214</sup>

Successivamente in materia penitenziaria è intervenuta la legge 354/1975, che, però, all'organizzazione delle cure in carcere ha dedicato pochi articoli.

Fra di essi vi è l'art. 11 dell'ordinamento penitenziario, che è diventato norma centrale in materia, stabilendo i principi generali riguardanti tutti gli interventi di carattere medico e paramedico che sono finalizzati a garantire, da un lato, la conservazione delle buone condizioni di salute dei detenuti, e, dall'altro lato, ad assicurare le cure opportune in caso di infermità o di altre esigenze sanitarie.<sup>215</sup>

Così, in materia sanitaria si sono previsti a favore dei detenuti: la sottoposizione a visita medica generale al momento dell'ingresso in istituto e a successivi intervalli periodici; la presenza in carcere di un servizio medico e farmaceutico rispondente alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti; la possibilità di "trasferimento" in ospedali civili o luoghi di cura esterni qualora siano necessarie cure o accertamenti non fruibili nei servizi interni al carcere; la possibilità di richiedere di essere visitati, a proprie spese, da un sanitario di fiducia; la predisposizione di un rapporto di collaborazione con i servizi pubblici sanitari

---

<sup>214</sup> Sul punto v. GUALCO B., *Ordinamento penitenziario e assistenza sanitaria. Realtà e prospettive*, cit., 15; FADDA M.L., *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2012, n. 2, 633 - 634.

<sup>215</sup> FIORIO C., *Libertà personale e diritto alla salute*, cit., 84. L'autore sottolinea come l'organizzazione dei servizi sanitari negli istituti penitenziari richieda un apparato di servizi medici e paramedici "di base" presenti in ogni istituto, e una serie di reparti clinici e chirurgici, assimilabili a dei veri e propri presidi ospedalieri, dislocati sul territorio in modo opportuno.

locali, ospedalieri ed extraospedalieri, per l'organizzazione e il funzionamento del servizio sanitario per i detenuti.<sup>216</sup>

Tuttavia, il sistema così delineato presentava gravi problemi di coordinamento: infatti, nonostante l'approvazione della riforma sanitaria e l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, la problematica della salute dei cittadini non veniva affrontata in modo integrato; del tutto ignorata nella legge 883/1978, la salute dei reclusi rimaneva una competenza del Ministero della Giustizia, in quanto si riteneva sussistesse, a causa delle esigenze di sicurezza, una vera e propria "specialità" dell'assistenza sanitaria in carcere.

La mancanza di una normativa di coordinamento con la riforma sanitaria del 1978 portava, nei fatti, a considerare l'assistenza sanitaria dei detenuti come un "servizio" reso dallo Stato per il tramite dell'amministrazione penitenziaria, e ad escluderla dalla sanità fornita ai cittadini liberi.<sup>217</sup>

Questo "nodo" relativo al coordinamento fra assistenza sanitaria "ordinaria" e assistenza sanitaria in carcere è stato sciolto solo recentemente.

Solo negli ultimi anni, infatti, il legislatore ha cercato di porre rimedio, riordinando la materia al fine di garantire un migliore utilizzo dell'assistenza sanitaria per i detenuti.

Con la legge 419/98 si sono attribuite al Governo quattro distinte deleghe legislative "per la realizzazione del sistema sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e di funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale": fra tali deleghe c'era anche quella volta al riordino dell'assistenza sanitaria in carcere.

Proprio in forza di questa delega è stato promulgato il D. Lgs. n. 230 del 1999, che riorganizza la medicina penitenziaria nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale.

I principi chiave della riforma sono: il riconoscimento della piena parità di trattamento, in tema di assistenza sanitaria, degli individui liberi e dei detenuti e

---

<sup>216</sup> RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 143 - 144.

<sup>217</sup> V. FADDA M.L., *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, cit., 634; RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 144 - 145. L'autore sottolinea come l'equivoco che ha portato a tale situazione stagnante sia stato quello di equiparare automaticamente la specialità della materia della disciplina penitenziaria (specialità legata alla particolare condizione del paziente in stato di detenzione e all'esigenza di una preparazione specialistica per gli operatori) con una specialità della disciplina normativa.

internati, la necessità di una piena e leale collaborazione interistituzionale, e la garanzia, compatibilmente con le misure di sicurezza, di condizioni ambientali e di vita rispondenti ai criteri di rispetto della dignità della persona.<sup>218</sup>

L'art. 1 del decreto, prevedendo esplicitamente la parità fra persone libere e detenute, nell'erogazione delle prestazioni preventive, diagnostiche, curative e riabilitative, altro non fa che ribadire il precetto costituzionale dell'articolo 32.<sup>219</sup>

Il diritto alla salute dei detenuti, in base alla riforma, si dovrà realizzare nell'ambito del S.S.N., che dovrà assicurare livelli di prestazione analoghi a quelli garantiti ai cittadini liberi e dovrà attuare gli interventi necessari a rendere effettivo tale diritto.

Novità importantissima è che il diritto alla salute è riconosciuto non solo ai detenuti cittadini italiani, ma anche ai detenuti cittadini stranieri, che vengono quindi presi in carico dal S.S.N. per tutto il periodo della detenzione, indipendentemente dalla regolarità del permesso di soggiorno; dal punto di vista economico, poi, i detenuti ricevono un regime più favorevole, essendo esonerati dal sistema di compartecipazione alle spese, e quindi esenti dal pagamento del c.d. "ticket sanitario".

Il D. Lgs. 230/1999 prevedeva un passaggio di competenze graduale, distribuendo la responsabilità dell'assistenza sanitaria carceraria fra Ministero della Sanità, Regioni e Aziende Sanitarie Locali; il trasferimento cominciava dalla materia relativa alla tossicodipendenza e alla medicina preventiva, mentre per le altre funzioni sanitarie si organizzava una fase sperimentale da attuare, all'inizio, solo in alcune Regioni.

Per riuscire a dare piena realizzazione alle previsioni del decreto legislativo 230, però, occorre arrivare all'emanazione del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 2008, che ha fatto divenire il trasferimento di funzioni da

---

<sup>218</sup> GIACOMINI S., *La nuova salute: una riforma che attraversa il carcere*, in *Antigone*, 2010, n. 1, 57.

<sup>219</sup> Così l'art. 1 del D. Lgs. 230/99, che stabilisce che le persone detenute ed internate "hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi cura e riabilitazione, efficaci ed appropriate, sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel Piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali". Secondo tale principio la salute è un diritto umano in sé, che deve quindi essere garantito anche ai soggetti ristretti all'interno degli istituti di pena, in quanto persone. V. GIACOMINI S., *La nuova salute: una riforma che attraversa il carcere*, cit., 56.

graduale a definitivo, stabilendo il passaggio dal Ministero della Giustizia a quello della Salute di tutte le risorse umane e materiali: saranno le Regioni, attraverso le Aziende Sanitarie Locali, ad occuparsi di tutte le competenze in campo sanitario. Tale passaggio non ha comunque comportato una totale perdita di ruolo dell'amministrazione penitenziaria nel campo della salute e della sua tutela, dato che essa rimane garante del servizio offerto dall'amministrazione sanitaria, che non dovrà essere di livello inferiore a quello reso al cittadino libero.<sup>220</sup>

La riforma ha quindi indicato la necessità, per il sistema sanitario e giudiziario, di collaborare fra loro in nome dell'obiettivo comune di garantire il diritto alla salute alle persone detenute.

È anche vero, però, che non basta il passaggio "formale" di funzioni al S.S.N. per risolvere e cancellare, con un colpo di spugna, tutti i problemi che riguardano la salute in carcere, e che gli interventi legislativi non si dovrebbero limitare a dei semplici trasferimenti di competenze, ma dovrebbero incidere sulle cause che fanno del carcere un ambiente "malato".

Potremmo perciò dire che la riforma della sanità penitenziaria è "esigente": essa richiede un cambiamento che non sia solo burocratico, ma che rappresenti una vera e propria "rivoluzione culturale", una modifica delle posizioni culturali e politiche del sistema penitenziario per superare, in maniera decisa, l'impostazione afflittiva del carcere.

Questo perché assicurare il godimento del diritto alla salute favorisce il rientro della persona nella sfera della legalità.

Per fare questo non basta un "cambio di etichetta", ma è necessaria una trasformazione globale del sistema penitenziario, del Servizio Sanitario Nazionale e del modo di lavorare degli operatori.<sup>221</sup>

Si deve considerare, inoltre, che l'applicazione disomogenea della riforma tra le varie Regioni non rappresenta più solo un rischio, ma è ormai una triste realtà: si

---

<sup>220</sup> Per i punti salienti della riforma della sanità carceraria v. FADDA M.L., *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, cit., 634 - 635; RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 145 - 147; FIORIO C., *Libertà personale e diritto alla salute*, cit., 107 - 108; PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, cit., 89 - 92.

<sup>221</sup> BENIGNI B., *La salute in carcere: una riforma da applicare*, in *Antigone*, 2009, n. 1, 132 - 133.

cominciano, cioè, a notare significative differenze nel trattamento sanitario a seconda della Regione in cui i detenuti sono reclusi.<sup>222</sup>

È palese allora, che serve qualcosa di più, non essendo sufficiente l'intervento riformatore, che pure ha compiuto un primo passo nella direzione giusta, dato che ha segnato il superamento di un modo di concepire la posizione del detenuto di sottoposizione esclusiva all'amministrazione penitenziaria, anche rispetto ai trattamenti sanitari, che di certo non rientrava nel disegno costituzionale.<sup>223</sup>

La dimostrazione della necessità di un'azione più incisiva si ha guardando un semplice dato numerico: ogni anno continuano a morire più di 100 detenuti di "cause naturali".

A volte la morte dei detenuti arriva a causa di un malanno trascurato, o curato male, altre volte a seguito di un lungo deperimento, dovuto a malattie croniche: in ogni caso è evidente che qualcosa nella sanità all'interno delle carceri non funziona.

Eppure il nostro ordinamento, oltre a garantire l'assistenza sanitaria, mette a disposizione ulteriori strumenti che potrebbero evitare queste drammatiche morti.

Abbiamo accennato che, quando le condizioni di salute di un detenuto siano tali da non poter essere adeguatamente affrontate né dai servizi sanitari interni all'istituto dove è recluso né attraverso il trasferimento ad altro istituto dotato di apposito servizio sanitario, l'ordinamento penitenziario prevede il trasferimento in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura.

Tuttavia, se neppure il trasferimento a strutture extracarcerarie si rivela sufficiente per non pregiudicare la salute del detenuto, l'ordinamento conferisce una possibilità in più, che non consiste nell'erogazione di cure o prestazioni sanitarie, ma che comunque mira alla tutela della salute della persona, andando ad incidere direttamente sull'esecuzione della pena detentiva.

---

<sup>222</sup> In questo senso v. GIACOMINI S., *La nuova salute: una riforma che attraversa il carcere*, cit., 62 - 67: l'autrice ha tracciato un quadro molto diverso per le varie Regioni, distinguendo fra "virtuose" (cioè quelle che si sono adoperate per attuare il decreto e per garantire un avanzamento nella tutela delle persone detenute, come Piemonte, Toscana, Veneto, Emilia Romagna e Lombardia) e "silenti" (in cui, invece, le procedure per realizzare il passaggio di competenze sono state realizzate solo in minima parte, come Umbria, Molise, Campania e Calabria). Grande disomogeneità è riscontrata anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome; vi sono poi alcune Regioni per cui non è stato possibile acquisire materiale.

<sup>223</sup> COLAPIETRO C., *La condizione dei carcerati*, cit., 375.



Si tratta delle previsioni degli articoli 146 e 147 del codice penale, che riguardano, rispettivamente, il rinvio obbligatorio e facoltativo della pena detentiva.

La *ratio* di queste norme si fonda sul fatto che esistono delle situazioni in cui l'esecutività della sentenza incontra un limite, basato sull'esigenza di salvaguardare alcuni valori inalienabili della persona, come la salute.

Nell'opera di bilanciamento fra la generale inderogabilità dell'esecuzione della pena detentiva e il fondamentale diritto alla salute, quest'ultimo deve prevalere ogni volta in cui la grave infermità fisica del condannato finisca per costituire trattamento contrario al senso di umanità e diventare, perciò, incompatibile con le condizioni di detenzione.<sup>224</sup>

In questa prospettiva, l'art. 146 C.P. prevede il rinvio obbligatorio della pena in alcune situazioni specifiche, mentre l'art. 147, 1° comma, n. 2, C.P. prevede il rinvio facoltativo della pena nei confronti di chi si trova in "condizione di grave infermità fisica": in questi casi sarà il tribunale di sorveglianza a dover accertare l'incompatibilità con il regime detentivo ordinario tenendo conto di una serie di fattori esposti nella relazione sanitaria del personale medico.<sup>225</sup>

L'incompatibilità con la pena detentiva, inoltre, può essere rilevata anche nel caso in cui la patologia da cui è affetto il detenuto possa creare pericoli per gli altri detenuti o per il personale penitenziario.

---

<sup>224</sup> RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 150 - 151, sottolinea come una corretta applicazione delle esigenze costituzionali sottese al differimento della pena sia riscontrabile nella sentenza della Corte di cassazione del 27 novembre 1987, dove si afferma che l'esecuzione non può incidere sul diritto alla salute, al punto che il condannato che non possa essere curato nella struttura penitenziaria o in ospedale civile o in altri luoghi esterni ha diritto al differimento ove non possa essere ammesso alla detenzione domiciliare. Afferma la Cassazione che se così non fosse, l'esecuzione della pena non solo inciderebbe illegittimamente sul diritto alla salute costituzionalmente riconosciuto a tutti, ma si risolverebbe anche in un trattamento contrario al senso di umanità, a cui invece la pena deve ispirarsi ai sensi dell'art. 27<sup>3</sup> Cost.

<sup>225</sup> Per quanto riguarda l'art. 146 C.P., il rinvio obbligatorio è previsto nel caso di donna incinta, madre di figli di età inferiore a un anno e soggetti affetti da AIDS o altra grave malattia. Per quanto riguarda, invece, l'art. 147, oltre ai casi di grave infermità fisica, il rinvio facoltativo è previsto per i soggetti che abbiano presentato domanda di grazia e per le madri di prole di età inferiore ai 3 anni. Si sottolinea, inoltre, in dottrina, la mancanza nella legge di una specificazione del concetto di "grave infermità fisica": esso viene perciò rimesso all'interpretazione giurisprudenziale, che però si dimostra contraddittoria. In ogni caso, nelle ipotesi di rinvio facoltativo il giudice potrà disporre, a seconda che il soggetto in questione sia un imputato o un condannato, la revoca della custodia cautelare in carcere o la sostituzione di essa con la misura degli arresti domiciliari, oppure il differimento dell'esecuzione della pena o l'applicazione della detenzione domiciliare (in quest'ultima ipotesi il giudice prescinde del tutto dai presupposti propri della detenzione domiciliare, dato che utilizza questa misura come sostituto del differimento della pena). V. FIORIO C., *Libertà personale e diritto alla salute*, cit., 151 - 156; PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, cit., 92 - 93.

È quanto è accaduto negli anni '90 in riferimento alla diffusione del virus dell'HIV negli istituti di reclusione.

L'estrema drammaticità delle statistiche su tossicodipendenza e sieropositività all'interno della popolazione carceraria, unita alla consapevolezza che il carcere è un luogo in cui, a causa di sovraffollamento e promiscuità, la diffusione del virus può essere maggiore, aveva indotto a limitare quanto più possibile l'ingresso in carcere di tali soggetti: attraverso la legge 222/1993 era stata perciò introdotta una presunzione assoluta di incompatibilità con lo stato di detenzione nei casi di AIDS conclamata o di grave deficienza immunitaria.

Il legislatore, cioè, aveva creato un automatismo di scarcerazione, che non ammetteva eccezioni: era vietata la custodia cautelare in carcere per gli imputati ed era previsto il differimento obbligatorio della pena detentiva nel caso dei condannati ogni volta in cui si era di fronte a un soggetto affetto da HIV.

Sul punto era arrivata a pronunciarsi la Corte Costituzionale, con le sentenze 438 e 439 del 1995, sancendo l'illegittimità costituzionale di tale automatismo: secondo la Corte si rivelava irragionevole non prevedere la possibilità di verificare quando l'esecuzione della pena o l'applicazione della misura cautelare potessero "avvenire senza pregiudizio alla salute del soggetto e di quella degli altri detenuti".

In osservanza a tali *dicta* della Corte, il legislatore ha adottato le leggi 231/99 e 40/2001: non potrà essere applicata la custodia cautelare in carcere e dovrà essere obbligatoriamente rinviata l'esecuzione della pena per quei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria, o da altra malattia particolarmente grave, per effetto della quale le loro condizioni di salute risultino incompatibili con lo stato di detenzione.<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup> Con il riferimento a ogni "altra malattia particolarmente grave", il legislatore ha eliminato la disparità della precedente normativa, per cui il malato di AIDS poteva godere del rinvio obbligatorio, al contrario dei detenuti affetti da altre gravi patologie (come neoplasie, cirrosi, ecc...). Inoltre per le persone condannate che sono affette da AIDS conclamata, o da altra grave deficienza immunitaria, e hanno in corso o intendono intraprendere un programma di cura o assistenza all'esterno del carcere, il Tribunale di sorveglianza potrà disporre l'affidamento in prova al servizio sociale o la detenzione domiciliare. V. PRATELLI D., *Incompatibilità tra condizioni di salute e stato di detenzione*, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it); ARDITA S. - BRUNETTI B. - STARNINI G. - BABUDIERI S., *Incompatibilità con lo stato di detenzione dei pazienti con infezione da HIV*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, n. 3, 165 - 167; FIORIO C., *Libertà personale e diritto alla salute*, cit., 141 - 149.

Con questa normativa si finisce quindi per dare una nuova carta in mano ai detenuti per la tutela della loro salute.

Il quadro legislativo complessivo che emerge da questa nostra ricostruzione dovrebbe far pensare a una tutela ampia ed effettiva del diritto alla salute per le persone recluse: sulla carta, essi godono di un'assistenza sanitaria di base all'interno di ogni istituto, di un'assistenza sanitaria specialistica in singoli istituti nei quali possono essere trasferiti in caso di necessità, di un'assistenza sanitaria extracarceraria quando quella interna non basti, ed infine anche di una possibilità di sospensione della pena quando le loro condizioni di salute siano del tutto incompatibili con la detenzione.

Nonostante tutte queste previsioni legislative, però, abbiamo visto che ancora oggi in carcere ci si ammala e si muore.

Sulla mancata tutela della salute dei detenuti nel nostro paese è intervenuta anche la Corte europea dei diritti dell'uomo che, come vedremo, ha utilizzato il parametro dell'art. 3 CEDU per condannarci di fronte a situazioni intollerabili.

### **3. Le condanne europee per l'incompatibilità della detenzione con le condizioni di salute**

Sebbene la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contenga previsioni specifiche legate alla detenzione di persone malate, anche gli aspetti riguardanti la salute delle persone ristrette possono assumere profili di rilievo quando si vanno a valutare situazioni riconducibili alla tortura o a trattamenti inumani o degradanti.

È ormai opinione comune, infatti, che lo stato di salute, l'età e gli eventuali stati gravi di disabilità fisica di un detenuto siano fattori che devono essere presi in considerazione sotto il profilo dell'art. 3 CEDU, quando si va a valutare la compatibilità della situazione personale del detenuto con il regime carcerario.

Tuttavia, si è anche concordi nel ritenere che tale norma non implichi una generale obbligazione di rilascio del detenuto sulla base delle sue condizioni di

salute: l'unico onere gravante sullo Stato è quello di proteggere il benessere fisico delle persone detenute garantendo loro un adeguato supporto medico.<sup>227</sup>

La Corte stessa, nel ricostruire la sua giurisprudenza, indica quando possano sorgere problemi di compatibilità fra l'art. 3 CEDU e le condizioni di detenzione di persone malate o che contraggono una malattia in carcere, e quali sono i principi che essa applica: *"Così, la mancanza di cure mediche appropriate e, più in generale, la detenzione di una persona malata in condizioni di inadeguatezza, possono per principio costituire un trattamento contrario all'articolo 3. Le condizioni di detenzione di una persona malata devono garantire la tutela della sua salute, tenuto conto delle ordinarie e ragionevoli contingenze della carcerazione. ... La Corte deve tener conto soprattutto di tre elementi per valutare la compatibilità del mantenimento in carcere di un ricorrente con uno stato di salute preoccupante, ossia: a) la condizione del detenuto, b) la qualità delle cure dispensate e c) l'opportunità di mantenere la detenzione visto lo stato di salute del ricorrente"*.<sup>228</sup>

Sulla base di queste considerazioni, vi sono state condanne anche a carico dell'Italia in cui la Corte ha rilevato la totale incompatibilità delle condizioni di salute del ricorrente con il regime detentivo, e ha quindi condannato il nostro Stato, in virtù dell'articolo 3 CEDU, al risarcimento del danno.

Nel nostro lavoro desideriamo soffermare l'attenzione su tre sentenze in particolare, che costituiscono dei validi esempi: le sentenze Scoppola contro Italia del 2008 e del 2012, e la sentenza Cara Damiani contro Italia del 2012.

### **3.1. Il caso Scoppola contro Italia**

La vicenda Scoppola contro Italia è una vicenda complessa, che ha portato a ben 4 ricorsi presso la Corte europea dei diritti dell'uomo: di questi solo due ci interessano, perché riguardanti le condizioni di salute del ricorrente e la loro incompatibilità con il regime detentivo.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> ROMANO C.A. - RAVAGNI L., *Sistema carcerario e trattamenti inumani o degradanti*, cit., 122 - 123.

<sup>228</sup> V. sentenza *Enea contro Italia* del 17 settembre 2009, § 57 - 58, reperibile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>229</sup> Oltre alle due sentenze in materia di salute e violazione dell'art. 3, le altre due sentenze sono *Scoppola contro Italia*, ricorso n.10249/03, sentenza del 17 settembre 2009, e *Scoppola contro*

La Corte europea, infatti, ha ritenuto che le condizioni di salute del soggetto (infermo, affetto da patologie cardiache e metaboliche, diabete, ipertrofia della prostata e depressione) non fossero assolutamente compatibili con la detenzione, e che tale incompatibilità decretasse una violazione dell'art. 3 CEDU, norma che, come sappiamo, è impermeabile ad ogni tipo di bilanciamento.

Vediamo anzitutto i fatti che hanno determinato la condanna, e quindi la detenzione, del ricorrente, e come si è giunti a Strasburgo.

Il signor Franco Scoppola, nel settembre 1999, in seguito ad un litigio, uccise la moglie e ferì uno dei figli; all'epoca dei fatti aveva 60 anni ed era già costretto a spostarsi, da anni, con la sedia a rotelle.

Condannato dalla Corte di Assise di Appello di Roma, iniziò nel 2002 a scontare la sua pena detentiva presso il centro clinico del carcere di Regina Coeli.

A partire dal 2003, egli aveva chiesto, senza esito, di essere trasferito ad un'altra struttura penitenziaria di Roma, adatta ad ospitare disabili, dove avrebbe potuto beneficiare, grazie all'assenza di barriere architettoniche, delle ore di aria e di condizioni detentive, in generale, più umane; nel gennaio 2006 una perizia medica, richiesta dal collegio difensivo, aveva giudicato le sue condizioni di salute "ampiamente incompatibili con la detenzione in carcere"; pochi mesi dopo, in seguito alla frattura del femore, fu ricoverato presso l'ospedale civile Sandro Pertini, dove una nuova perizia medica suggerì il trasferimento in un centro attrezzato in grado di fornirgli le cure necessarie.

Basandosi su quest'ultima relazione medica, il Tribunale di Sorveglianza di Roma il 16 giugno 2006 accordò al signor Scoppola la detenzione domiciliare per un anno, ritenendo che le sue condizioni di salute, da un lato esigessero terapie che non potevano essere somministrate in carcere, dall'altro potessero dare vita a "una inutile violazione del divieto di trattamenti inumani nei confronti del condannato".

---

*Italia*, ricorso n. 126/05, sentenza del 18 gennaio 2011. Nel primo caso il ricorrente contestava la violazione degli articoli 6 e 7 CEDU: egli, avendo scelto il rito abbreviato, doveva essere condannato a 30 anni di reclusione, ma gli era stata applicata la pena dell'ergastolo in seguito all'entrata in vigore, lo stesso giorno della sentenza di condanna, di un decreto legge che prevedeva, nei casi come il suo, la pena del carcere a vita. In questo caso la Corte ha condannato l'Italia per la violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione. Nella seconda sentenza del 2011, invece, il signor Scoppola contestava che la sua limitazione al diritto di voto, derivante dalla sua condanna all'ergastolo, fosse in contrasto con l'articolo 3 del Protocollo 1, riguardante il diritto a libere elezioni. Anche in questo caso la Corte ha ritenuto integrata la violazione della Convenzione.

L'8 settembre di quell'anno tale decisione fu revocata poiché la detenzione domiciliare non poteva essere applicata a causa dell'impossibilità di individuare un domicilio adatto alle condizioni del richiedente.

Nel dicembre 2006, il signor Scoppola, di fronte a tale situazione, decide di proporre ricorso alla Corte europea; pochi giorni dopo viene disposto il suo trasferimento presso il penitenziario di Parma, dotato di strutture adeguate alle esigenze di soggetti disabili. Tale trasferimento, però, è effettuato solo nel settembre 2007.<sup>230</sup>

Questi sono i fatti ricostruiti dalla Corte di Strasburgo, sui quali la sua decisione si basa.

Nelle sue argomentazioni, Scoppola sottolinea come il suo stato di salute non abbia fatto altro che aggravarsi nel corso della sua detenzione; neppure il trasferimento a Parma ha portato miglioramenti, anzi, lo ha posto in una condizione di maggior disagio dal punto di vista psicologico, poiché lo ha allontanato dalla sorella e dai suoi legali: per questi motivi ritiene che lo Stato italiano avrebbe dovuto collocarlo in una struttura ospedaliera esterna al carcere, anziché disporre il suo trasferimento ad un altro penitenziario.

La Corte, prima di decidere sul caso di specie, ricorda i principi generali derivanti dalla sua giurisprudenza: in particolare ribadisce che *"oltre alla salute del detenuto, ciò che deve essere protetto in maniera adeguata è il suo benessere"* e che l'articolo 3 della Convenzione *"impone in ogni caso allo Stato di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà"*; in particolare la Corte ha già altre volte concluso che *"mantenere in detenzione per un periodo prolungato una persona di età avanzata, e per giunta malata, può ricadere nel quadro di quanto previsto dall'articolo 3"*, e che *"mantenere in detenzione una persona tetraplegica, in condizioni non adeguate al suo stato di salute, costituisce trattamento degradante"*.<sup>231</sup>

Tali principi vengono applicati al caso Scoppola, evidenziando come l'esigenza di trasferire il richiedente in un ambiente esterno sia rimasta "lettera morta": *"secondo la Corte in circostanze come quelle del caso in esame, una volta*

---

<sup>230</sup> La ricostruzione dei fatti antecedenti la condanna è contenuta nella sentenza *Scoppola contro Italia*, del 10 giugno 2008, §, 6 - 22, reperibile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>231</sup> V. *Scoppola contro Italia*, § 42 - 44, cit.

*accertato che non vi erano le condizioni per concedere al richiedente la detenzione domiciliare, spettava alle autorità nazionali attivarsi per soddisfare l'obbligo di assicurare delle condizioni detentive rispettose della dignità umana".*<sup>232</sup>

La Corte, in particolare, afferma come lo Stato avrebbe potuto scegliere due vie: o disporre il trasferimento senza indugio a un penitenziario meglio equipaggiato, oppure sospendere l'esecuzione della pena, ormai contraria all'art. 3 CEDU; la Corte, però, rileva come questa seconda possibilità non sia stata neppure presa in considerazione dal Tribunale di sorveglianza di Roma, pur essendo, secondo la normativa interna, adottabile anche d'ufficio dallo stesso Tribunale.

La condanna della Corte ha, perciò, riscontrato una contraddizione tra la valutazione di incompatibilità con la permanenza presso il carcere di Regina Coeli a Roma e la circostanza che il soggetto avesse dovuto comunque scontare oltre un anno in quel carcere, ritenuto non idoneo, prima di essere trasferito in un istituto per disabili.<sup>233</sup>

Tale prolungata detenzione aveva suscitato, secondo la Corte, sentimenti di angoscia, inferiorità e umiliazione sufficientemente forti da costituire trattamento inumano e degradante ai sensi dell'articolo 3; la Corte riafferma l'importante principio per cui non rileva la mancanza di volontà, da parte dello Stato, di umiliare o degradare il ricorrente: l'art. 3 può essere violato anche a seguito di un'inattività o di una mancanza di diligenza da parte delle autorità.<sup>234</sup>

Il signor Scoppola rappresenta un condannato "vulnerabile", meritevole di garanzie speciali; alla normale situazione di debolezza, che deriva dallo stesso *status* di detenuto, si associano due ulteriori fattori: l'età e lo stato di salute fisica. Questa coppia di elementi si dimostra decisiva per ravvisare la lesione dell'art. 3 CEDU: la colpa dell'Italia è di aver privato della libertà personale un uomo anziano, quasi settantenne, per di più disabile e sostanzialmente allettato per tutto il giorno, meritevole pertanto di speciali cure e garanzie.

---

<sup>232</sup> V. *Scoppola contro Italia*, § 50, cit.

<sup>233</sup> FADDA M.L., *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, cit., 631.

<sup>234</sup> ROMANO C.A. - RAVAGNI L., *Sistema carcerario e trattamenti inumani o degradanti*, cit., 126.

Oltre alla condanna, la sentenza offre, in alcuni suoi passaggi, delle indicazioni di carattere più generale, che travalicano il caso di specie.

Questo avviene, ad esempio, quando nel § 42, la Corte fa espresso riferimento al rispetto della dignità umana nelle condizioni di detenzione: qui la dignità non si risolve in un concetto banalmente astratto e vago, ma diventa un parametro vincolato alla dimensione fisica, al "corpo incarcerato".<sup>235</sup>

Il caso Scoppola, inoltre, mette in evidenza come a scandire l'intera storia siano state lungaggini burocratiche e una persistente inefficienza del nostro sistema: nel susseguirsi degli avvenimenti si scorge l'assenza della figura del Garante dei diritti dei detenuti, che opera solo a livello di Regioni e/o Comuni, ma che manca a livello nazionale.<sup>236</sup>

A questa condanna ne è seguita un'altra: tre anni dopo la presentazione del primo ricorso, il signor Scoppola si è rivolto nuovamente a Strasburgo, contestando un'altra volta la violazione dell'articolo 3 CEDU, in questo caso durante la sua reclusione nel carcere di Parma.

Come abbiamo detto, infatti, Scoppola era stato trasferito nel penitenziario di Parma, in quanto struttura adatta ai detenuti disabili; in questo nuovo ricorso alla Corte egli lamenta comunque l'inadeguatezza della struttura carceraria rispetto alle sue condizioni di salute, nel frattempo peggiorate (oltre a spostarsi solo in sedia a rotelle e alle già citate patologie cardiache e metaboliche, diabete, ipertrofia prostatica e depressione, egli soffre di un indebolimento della sua massa muscolare, aggravata da una frattura del femore subita nel 2006, che non gli consente di mantenere la posizione seduta).

Per tali motivi egli presenta al Tribunale di sorveglianza di Bologna domanda per la sospensione dell'esecuzione della pena o, in alternativa, per la concessione della detenzione domiciliare per ragioni di salute; il Tribunale, di fronte alla sua situazione clinica, sollecita più volte il S.S.N. e le autorità competenti a trovare una struttura sanitaria adeguata in cui trasferirlo.

---

<sup>235</sup> BUZZELLI S., *Il caso Scoppola davanti alla Corte di Strasburgo (parte I)*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2010, 391 - 392.

<sup>236</sup> BUZZELLI S., *Il caso Scoppola davanti alla Corte di Strasburgo (parte I)*, cit., 395.



Dopo alcuni mesi di inerzia, il magistrato di sorveglianza, ritenendo non fosse più possibile aspettare, dispone il trasferimento provvisorio all'ospedale civile di Parma, che però Scoppola rifiuta sostenendo l'inidoneità di tale struttura ospedaliera.

Successivamente, viene disposta la sospensione dell'esecuzione della pena ex art. 147 C.P. nelle forme della detenzione domiciliare, prima presso una casa di cura convenzionata con il S.S.N., e poi presso l'ospedale civile di Fidenza, dove il ricorrente può svolgere i necessari trattamenti fisioterapici.<sup>237</sup>

Prima di entrare nuovamente nel merito della decisione, va detto che appare scarsa e pretestuosa l'eccezione presentata dal Governo italiano sull'irricevibilità del ricorso, fondata sul fatto che la Corte, nella sentenza del 2008, avesse rinunciato a valutare le condizioni detentive nel carcere di Parma; la Corte, invece, ritiene di essere di fronte a nuovi fatti, suscettibili di dar luogo a una nuova violazione dell'art. 3, e perciò dichiara il ricorso ricevibile.

Il ricorso di Scoppola è basato essenzialmente sulla lentezza del servizio sanitario a offrire soluzioni alternative alla detenzione per disabili del carcere di Parma o più esattamente a reperire strutture in grado di garantire i trattamenti terapeutici necessari.<sup>238</sup>

Nella pronuncia non c'è niente di nuovo: ribaditi i principi generali già espressi nella precedente sentenza Scoppola, la Corte osserva come nel tempo anche il trasferimento presso il penitenziario di Parma, che pure è struttura adatta ai detenuti affetti da patologie degenerative, si sia rivelato inadeguato alla luce dell'aggravarsi delle condizioni di salute del ricorrente, "totalmente privo di autonomia e costretto a trascorrere tutte le sue giornate a letto"; nonostante la Corte comprenda le difficoltà legate alla presa in carico di detenuti affetti da patologie quali quelle del ricorrente, tale problematicità non può dispensare lo Stato italiano dai suoi obblighi nei confronti dei detenuti malati: per tale motivo si riscontra una nuova violazione dell'art. 3 CEDU in relazione alle condizioni di

---

<sup>237</sup> V. *Scoppola contro Italia*, sentenza del 17 luglio 2012, § 5 - 21, reperibile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>238</sup> CESARIS L., *Nuovi interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo a tutela della salute delle persone detenute*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, n. 3, 222; v. anche *Scoppola contro Italia*, § 36 - 37, cit.

detenzione cui il ricorrente è stato sottoposto, nonostante l'età avanzata e le numerose patologie sofferte.<sup>239</sup>

Anche in questo caso lo Stato italiano si è dimostrato inerte di fronte alle necessità del detenuto: il protrarsi della detenzione presso la casa circondariale di Parma, quindi, avrebbe provocato nel signor Scoppola sentimenti costanti di angoscia, forti abbastanza da costituire un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 3.

È lecito chiedersi, poi, se un certo peso possa averlo avuto la precedente sentenza Scoppola che aveva condannato l'Italia sempre per violazione dell'art. 3: la questione del precedente CEDU non è di intuitiva soluzione, perché, nonostante la Corte stessa sia stata più volte chiara nel rifiutare il vincolo del precedente alla sua giurisprudenza, in alcuni casi, pur non essendo vincolante, esso è risultato comunque in grado di influenzare, in parte, l'orientamento della Corte.<sup>240</sup>

### **3.2. Il caso Cara - Damiani contro Italia**

Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione al caso del signor Cara - Damiani.

---

<sup>239</sup> MAZZACUVA F., *Nuova condanna per l'Italia in relazione alla compatibilità delle condizioni di detenzione con lo stato di salute del ricorrente Franco Scoppola*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>240</sup> Sul valore del precedente nella giurisprudenza della Corte europea vd. GUAZZAROTTI A., *Uso e valore del precedente CEDU nella giurisprudenza costituzionale e comune posteriore alla svolta del 2007*, in [www.diritti-cedu.unipg.it](http://www.diritti-cedu.unipg.it). Egli, pur ribadendo che la stessa Corte EDU rifiuta per sé il vincolo del precedente orizzontale (né sembra pretendere che le Corti nazionali trattino la sua giurisprudenza come precedente verticale), nota anche vi sono voci di autorevoli giudici europei secondo cui la Corte incentrerebbe la propria attività intorno al precedente, pur non ritenendosi rigidamente vincolata ad esso. Così, ad esempio, "secondo Vladimiro Zagrebelsky, il metodo del precedente non solo riguarda la tecnica motivazionale delle sentenze CEDU, ma monopolizza addirittura l'attività dei giudici in camera di consiglio, posto che solo in assenza di alcun precedente utile i giudici procederebbero «alla ricerca del senso da assegnare alle disposizioni della Convenzione con gli ordinari metodi interpretativi»". L'autore poi riporta le stesse parole della Corte sul punto: se nel 1990, nella sentenza *Cossey c. Regno Unito*, la Corte affermava di non essere "vincolata alle proprie decisioni anteriori ... (ma di seguire) tuttavia la prassi di seguirne ed applicarne gli insegnamenti, nell'interesse della sicurezza giuridica e dello sviluppo coerente della giurisprudenza relativa alla Convenzione", nel 2008, nella sentenza *Demir e Baykara c. Turchia*, l'ordine logico del discorso è significativamente invertito. Qui, infatti, la Corte dice che "è nell'interesse della sicurezza giuridica, della prevedibilità del diritto e dell'uguaglianza dinanzi alla legge che la Corte non si discosti senza validi motivi dai propri precedenti; tuttavia, rinunciare ad un approccio dinamico ed evolutivo rischierebbe di ostacolare qualsiasi correzione o miglioramento".

Si trattava di un detenuto condannato a scontare 24 anni di reclusione, disabile, che si rivolgeva alla Corte di Strasburgo per la seconda volta.<sup>241</sup>

La Corte, nella parte iniziale della sua decisione, ricostruisce molto dettagliatamente gli eventi accorsi durante la detenzione del signor Cara - Damiani: era stato trasferito nel carcere di Parma nel 2003, proprio a causa della sua patologia (era, infatti, affetto da una discopatia degenerativa, per cui poteva spostarsi solo in sedia a rotelle e restare in piedi solo se sostenuto da altre persone), dato che il penitenziario emiliano era dotato di una sezione per paraplegici; nonostante i suoi problemi fisici, però, era stato assegnato ad una sezione comune, e, dopo qualche mese, aveva smesso di beneficiare anche dei trattamenti fisioterapici, dato che era stato chiuso il reparto competente, a causa di alcuni tagli ai fondi.

Successivamente, anche se trasferito nel reparto per portatori di handicap, le sue condizioni fisiche si erano aggravate, a causa di patologie cardiache ed intestinali per le quali aveva dovuto subire alcuni interventi chirurgici fuori dal carcere.

Nonostante i numerosi referti dei medici che ritenevano le condizioni di salute del ricorrente incompatibili non solo con la detenzione nel carcere di Parma, ma con la detenzione stessa, la misura della detenzione domiciliare venne concessa soltanto nel marzo 2008, al fine di consentirgli di sottoporsi ai necessari interventi chirurgici e alla riabilitazione.

Tale misura fu revocata nel 2010, e il ricorrente venne nuovamente ricondotto in carcere, e di nuovo in una sezione comune.

Di fronte a tale decisione, egli presentava nuova domanda di sospensione dell'esecuzione della pena, o in alternativa di detenzione domiciliare; tale domanda era corredata dalla relazione dei medici del penitenziario di Parma che confermavano l'incompatibilità della detenzione con le sue condizioni di salute.

---

<sup>241</sup> Il ricorrente, infatti, aveva già adito la Corte per il periodo di detenzione 1994 - 2000. In questo caso era intervenuta una sentenza di rigetto per manifesta infondatezza (sentenza del 28 marzo 2000): la Corte non aveva ritenuto gli inadempimenti posti in essere dallo stato italiano sufficienti di per sé, tenuto conto della situazione del ricorrente considerata nel suo complesso, per concludere che le autorità italiane avessero mancato in maniera sostanziale al loro dovere di proteggere la salute del ricorrente, e tali da chiamare in causa la responsabilità dello Stato italiano sul terreno dell'articolo 3 della Convenzione. V. GILIBERTO A., *La Corte di Strasburgo condanna ancora l'Italia per gli insufficienti standard di assistenza sanitaria in carcere*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

L'epilogo della vicenda si ha nel novembre 2010, quando il Tribunale di sorveglianza di Bologna concede la detenzione domiciliare, ritenendo incompatibile lo stato di salute con la permanenza nella sezione comune del carcere e constatando la mancanza di posti nella sezione per paraplegici; il Tribunale, inoltre, osserva che il mantenimento in tale situazione avrebbe potuto comportare per lo Stato italiano una condanna da parte della Corte europea, come era avvenuto nella causa Scoppola contro Italia del 2008.

Una volta effettuata questa ricostruzione dei fatti, la Corte europea, ribaditi i propri principi fondamentali in materia, e pur constatando l'assenza di volontà di umiliare o degradare il ricorrente, ritiene che la detenzione di una persona handicappata in un istituto in cui non può spostarsi con i propri mezzi, durata così a lungo, come nel caso di specie, costituisca un trattamento degradante proibito dall'art. 3 della Convenzione, e che mantenere il detenuto recluso nonostante il parere contrario dei medici ha raggiunto la soglia minima di gravità richiesta per la violazione dell'articolo 3.

In questa sentenza, la Corte fa un'affermazione importante, sostenendo che "*le cure dispensate in ambiente carcerario devono essere appropriate, ossia di un livello paragonabile a quello che le autorità dello Stato si sono impegnate a fornire a tutta la popolazione*".<sup>242</sup>

Tuttavia, precisa subito la Corte, questo non significa che deve essere garantito il medesimo livello, ma piuttosto che si debbano sempre verificare le necessità della persona malata nella prospettiva non solo di tutelarne la salute, ma anche di assicurarne il benessere.

In altre parole, non si afferma il principio della piena uguaglianza tra il servizio sanitario esterno e quello in carcere, ma la necessità dell'adeguatezza delle terapie in relazione alla patologia e alle condizioni di salute della persona detenuta.

---

<sup>242</sup> Su questo inciso si concentra anche la redazione dell'opinione concordante dei giudici Jočienė, Berro-Lefèvre e Karakaş. I tre giudici condividono quanto deciso dalla Corte, ma esprimono dissenso in merito a tale formulazione: l'enunciazione del principio per cui le cure dispensate in ambiente carcerario devono essere di livello paragonabile a quello che lo Stato si impegna a fornire a tutta la popolazione, secondo i giudici, comporterebbe per lo Stato un obbligo positivo che va ben oltre quelli elaborati finora dalla giurisprudenza della stessa Corte.

Pur dovendo tener conto delle esigenze connesse alla detenzione, infatti, non sono ammesse discriminazioni, sulla base dell'art. 3, in ragione della detenzione.<sup>243</sup>

Tirando le fila, da queste tre pronunce europee possiamo trarre alcune indicazioni: nelle sentenze, infatti, non si muovono critiche alla legislazione italiana, né si suggerisce allo Stato l'adozione di misure diverse.

La Corte, cioè, non rileva l'assenza, nella legislazione italiana vigente, di istituti o strumenti a tutela della salute, ma ritiene l'operato delle istituzioni del tutto insufficiente a garantire i trattamenti sanitari necessari e adeguati alle condizioni di salute dei ricorrenti.

Come a dire che gli strumenti ci sono, ma non vengono usati nella maniera adeguata. Si lamenta, cioè, non la mancanza di norme, quanto piuttosto la mancata applicazione delle norme esistenti; la conferma di questa impostazione deriva dal fatto che, in tutte e tre le sentenze citate, la Corte richiama espressamente la normativa interna applicabile, e cioè gli articoli 146 e 147 del C.P.

Queste decisioni, quindi, confermano l'impressione che avevamo avuto in precedenza: "sulla carta" i detenuti godono di diversi strumenti a tutela della propria salute, ma, nella realtà dei fatti, il sistema delineato a volte non funziona come dovrebbe.

Se uniamo quanto detto finora al ragionamento fatto in precedenza, secondo cui l'attribuzione della sanità penitenziaria al S.S.N. rischia di comportare una forte differenza di tutela a seconda della Regione di reclusione, le decisioni considerate possono rappresentare un ulteriore stimolo per una riflessione sulle scelte adottate, sull'idoneità e sull'adeguatezza dei servizi e delle prestazioni in ambito sanitario, proprio per evitare che un bene costituzionalmente garantito finisca col ricevere tutela differenziata sul territorio in ragione di una spesso casuale assegnazione ad un istituto penitenziario piuttosto che ad un altro.<sup>244</sup>

Come sempre, dunque, le pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo vanno oltre a quanto statuiscono nel singolo caso di specie, e diventano spunto per

---

<sup>243</sup> CESARIS L., *Nuovi interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo a tutela della salute delle persone detenute*, cit., 219 - 220.

<sup>244</sup> CESARIS L., *Nuovi interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo a tutela della salute delle persone detenute*, cit., 227.

riflettere su quanto nel nostro ordinamento manca, o non funziona come dovrebbe, al fine di dare effettiva tutela ai diritti dell'uomo.

#### **4. La tutela della salute in carcere: due ulteriori profili rilevanti.**

Rimane da fare un accenno a due ulteriori aspetti che riguardano la tutela della salute delle persone detenute: il primo attiene al diritto a non essere curati, operante, com'è ovvio, anche per i reclusi; ci occuperemo, in particolare, della delicata ipotesi dello sciopero della fame, evento molto diffuso nelle carceri quale segno di protesta.

Il secondo aspetto, riguarda invece la salute mentale dei detenuti e un istituto molto vituperato presente nel nostro ordinamento: l'ospedale psichiatrico giudiziario.

##### **4.1. Il diritto a rifiutare le cure: in particolare, lo sciopero della fame in carcere**

Parlando del diritto alla salute abbiamo detto come questo comprenda anche il diritto a rifiutare i trattamenti sanitari, in virtù della massima libertà di autodeterminazione dell'individuo; abbiamo anche detto, però, come tale libertà possa essere compressa da esigenze di tutela della salute collettiva: un trattamento sanitario potrà essere imposto al singolo solo se ricorrano la necessità di tutelare la salute dei terzi e il fine di tutelare la salute dell'individuo stesso.

Quanto detto vale anche nel caso dei detenuti, che hanno la possibilità di rifiutare gli interventi terapeutici loro proposti, laddove questo non comporti la compromissione della salute degli altri reclusi nel carcere (si pensi al caso della malattia contagiosa).

Direttamente correlato al diritto di rifiutare le cure, nel caso dei detenuti, è il fenomeno dello sciopero della fame in carcere.

Lo sciopero della fame viene definito dalla dottrina medico - legale come "il rifiuto volontario, totale, dell'assunzione di cibo (in genere con l'esclusione del rifiuto di acqua), senza giustificato motivo, che duri per più di tre giorni".<sup>245</sup>

In un luogo come il carcere, lo sciopero della fame assume una valenza tutta particolare, e diventa un vero e proprio modo di comunicare: sostituisce il linguaggio verbale in tutte quelle situazioni in cui risulta difficile esprimersi parlando, e fornisce dei canali simbolici per inviare dei messaggi alle autorità.

Il digiunare, cioè, diventa in tutto e per tutto una forma di protesta, di fronte all'impossibilità di vivere nelle carceri: il corpo diventa uno strumento di lotta, di fronte alle ingiustizie, alle difficoltà del vivere in carcere o all'indifferenza delle istituzioni.

Anche quando non arriva ad elevarsi a forma estrema di protesta, lo sciopero della fame rimane comunque una modalità di esternazione del proprio disagio, tra le meno rischiose e le più "economiche", nel senso dei costi istituzionali che esso comporta: infatti, non è giuridicamente sanzionabile, non prevede denuncia all'autorità giudiziaria, né provvedimenti disciplinari da parte dell'amministrazione penitenziaria.<sup>246</sup>

Si tratta di una delle modalità di protesta più diffuse nei penitenziari italiani, che però, non va sovrapposta, in maniera semplicistica, al suicidio: al contrario di quest'ultimo, lo sciopero della fame non ha come finalità la morte, anche se essa può diventarne una conseguenza estrema.

Dal punto di vista pratico, quando un detenuto decide di praticare lo sciopero della fame, l'amministrazione penitenziaria, che ha la responsabilità dei soggetti reclusi, attiva tutta una serie di interventi: sottoposto a costante controllo medico, il detenuto viene visitato due volte al giorno con particolare attenzione al peso; se l'astinenza si protrae potrà essere trasferito al reparto infermeria o nei centri diagnostici terapeutici dell'amministrazione penitenziaria.

---

<sup>245</sup> RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 157.

<sup>246</sup> MAFFEI M.G., *Lo sciopero della fame della persona detenuta*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2003, n. 3, 15. L'autore, nel prosieguo della sua analisi, evidenzia come "attraverso il rifiuto alla nutrizione, la persona si riappropria di spazi di autodeterminazione", e come lo sciopero della fame altro non sia che "un liberatorio sfogo fisico alla sopraffazione ed al conseguente adattamento istituzionale".

Ovviamente un digiuno prolungato può comportare delle conseguenze estremamente dannose per il corpo, fino ad arrivare a danni neurologici irreparabili: rifiutare gli alimenti necessari al sostentamento fisico innesca, infatti, un processo di autodistruzione del corpo, che per sopravvivere consuma se stesso.<sup>247</sup>

Di fronte a tali pericoli occorre interrompere lo sciopero, sottoponendo il soggetto a un'adeguata terapia di supporto alimentare: questo richiede, però, la disponibilità e l'adesione del soggetto.

Cosa accade se il detenuto, in maniera consapevole, decide di rifiutare non solo il cibo, ma anche i trattamenti sanitari necessari per mantenerlo in vita?

In altre parole, la questione che uno sciopero della fame, condotto fino alle estreme conseguenze, immediatamente solleva, è se, e come, sia possibile, e lecito o addirittura doveroso, intervenire in modo coatto con l'alimentazione forzata a tutela dell'incolumità e della vita.

Le opinioni espresse in materia sono molteplici, e vanno da una radicale opposizione ad ogni trattamento coattivo, fino all'individuazione di vere e proprie "posizioni di garanzia" in capo all'amministrazione penitenziaria, penalmente sanzionabili, che obbligherebbero a praticare i trattamenti alimentari e sanitari occorrenti, anche contro il consenso degli interessati.<sup>248</sup>

La questione è complessa, perché richiede la ponderazione di vari diritti e principi, costituzionali e non.

Anzitutto, sembra fuori discussione il fatto che l'alimentazione forzata costituisca un "trattamento sanitario" ai sensi dell'art. 32 della Costituzione, sia per le tecniche impiegate, sia per la sua finalità di salvaguardare la vita dell'individuo.

Si ricade quindi nel pieno ambito della norma costituzionale che, come sappiamo, dispone che solo una legge dello Stato possa imporre un determinato trattamento sanitario.

Bisogna, però, fare anche una distinzione ulteriore, fra trattamenti sanitari obbligatori e trattamenti coattivi: i primi sono imposti dalla legge come doverosi, prevedendo sanzioni di vario genere in caso di loro inosservanza; i secondi,

---

<sup>247</sup> MAFFEI M.G., *Lo sciopero della fame della persona detenuta*, cit., 18.

<sup>248</sup> PULITANÒ D., *Sullo sciopero della fame di imputati in custodia preventiva*, in *Questione Giustizia*, 1982, n. 2, 369.



invece, possono essere praticati anche contro il consenso dell'interessato, facendo ricorso alla forza fisica per vincere la sua resistenza.

Tutte le imposizioni che contemplano l'uso della forza fisica vanno ad incidere sempre sul diritto di libertà personale, e quindi possono essere attuate solo se rispettano le garanzie stabilite dall'art. 13 Cost.

È evidente che l'alimentazione forzata rappresenta un trattamento sanitario coattivo, e, pertanto, per essere lecita, dovrà rispondere a più requisiti; in quanto trattamento sanitario è soggetta ai vincoli imposti dall'art. 32 Cost., e in quanto trattamento coatto a quelli dell'art. 13: una doppia riserva di legge, quindi, e una riserva di giurisdizione.<sup>249</sup>

Quanto detto comporta la necessità di una "tipizzazione" delle possibilità di applicare l'alimentazione forzata.

Nonostante tale necessità, manca nel nostro ordinamento una disposizione legislativa che si riferisca espressamente a tale ipotesi; di fronte a tale assenza si dovrebbe, perciò, escludere la liceità dell'alimentazione forzata dei detenuti.

Non sono, però, mancate opinioni contrarie che hanno cercato di ammettere la possibilità di procedere all'alimentazione forzata; tali convinzioni si sono basate su due normative diverse: l'art. 41 dell'ordinamento penitenziario, e l'art. 34 della legge 833/1978.<sup>250</sup>

Entrambe le ipotesi si sono dimostrate, ad un'attenta analisi, del tutto insoddisfacenti; cerchiamo di capire perché.

L'art. 41 della legge 354/1975 consente l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti qualora serva per prevenire o impedire atti di violenza, tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione di ordini impartiti; inoltre, autorizza il ricorso a mezzi di coercizione diversi dalla forza fisica al fine di evitare danni a persone o di garantire l'incolumità dello stesso soggetto.

Cercare in questa previsione il fondamento normativo per ritenere possibile l'alimentazione forzata non convince per due motivi.

---

<sup>249</sup> V. ONIDA V., *Dignità della persona e "diritto di essere malati"*, in *Questione Giustizia*, 1982, n. 2, 362 - 363; MAFFEI M.G., *Lo sciopero della fame della persona detenuta*, cit., 27 - 28.

<sup>250</sup> Su questo cfr. anche FASSONE E., *Sciopero della fame, autodeterminazione e libertà personale*, in *Questione Giustizia*, 1982, n. 2, 333 ss.

Anzitutto, sembra pacifico che lo sciopero della fame non si traduca né in un atto autolesionistico violento, né in inottemperanza a ordini impartiti, per cui non pare possa rientrare a pieno titolo in quegli atti che la norma vuole impedire; in secondo luogo, se è vero che il detenuto si trova sotto la responsabilità dell'amministrazione penitenziaria e che essa ha il compito di garantirne l'incolumità, attivandosi per farlo, è anche vero che il paragone tra l'alimentazione forzata del detenuto e l'impedimento del suicidio tiene solo fino a un certo punto.<sup>251</sup>

D'altra parte, neppure fondare l'alimentazione forzata sulla norma relativa ai trattamenti sanitari obbligatori sembra opportuno.

L'art. 33 della legge 354/1975, infatti, prevede l'applicazione dei trattamenti sanitari obbligatori nei confronti di persone affette da malattia mentale.

L'applicazione di tale disciplina presupporrebbe, perciò, di dare per scontato che il rifiuto protratto di alimentarsi sia sempre frutto di disturbo mentale, preesistente o indotto dallo stesso digiuno.

Si tratta di un'affermazione azzardata, ma, anche a volerne ammettere la validità, non significa che una volta che un individuo sia stato "classificato" come malato di mente diventi automaticamente lecita qualsiasi misura obbligatoria e coattiva nei suoi confronti, neppure al fine di garantirne la salute.

Questa concezione si ricava agilmente e direttamente dallo stesso art. 32 della Costituzione; in questo senso, risulta essere perfettamente in linea con il dettato costituzionale anche la legge 833/1978, che prevede che i trattamenti sanitari obbligatori possano essere disposti solo "nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici".<sup>252</sup>

Non c'è, quindi, alcun fondamento giuridico che possa giustificare l'alimentazione forzata dei detenuti in sciopero della fame; per farlo il legislatore dovrebbe

---

<sup>251</sup> Questo sia perché una cosa è impedire un comportamento autolesionistico puntuale derivante da un raptus di violenza suicida, altro è contrastare un comportamento autolesionistico protratto nel tempo, come nel caso del digiuno; sia perché è diverso contrastare con la forza la commissione di atti positivi di violenza sulla propria persona, dall'impedire un comportamento puramente omissivo e passivo com'è il digiuno, usando per primi la forza. V. ONIDA V., *Dignità della persona e "diritto di essere malati"*, cit., 365; MAFFEI M.G., *Lo sciopero della fame della persona detenuta*, cit., 29.

<sup>252</sup> V. ONIDA V., *Dignità della persona e "diritto di essere malati"*, cit., 363; RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 158.

introdurre una norma *ad hoc*, con le inevitabili problematiche che questo comporterebbe.

In assenza di una tale normativa che preveda espressamente il trattamento sanitario dell'alimentazione forzata, i problemi, giuridici e deontologici, che si pongono riguardano essenzialmente la validità del personale, motivato e libero dissenso espresso dal detenuto ai trattamenti, anche se rivolti a beneficio della sua salute e a volte della sua stessa vita.

C'è, infatti, chi sostiene che l'alimentazione forzata sarebbe lecita tutte le volte in cui le condizioni di salute del detenuto fossero tali da non consentirgli più di formulare un'accettazione o un rifiuto, volontari e coscienti, del nutrimento (ad esempio in seguito alla perdita di conoscenza).<sup>253</sup>

In questi casi, però, in cui si richiede un dissenso cosciente al trattamento espresso nel momento in cui questo deve essere praticato, si sembra far finta di non sapere che il dissenso è stato espresso da chi ha già rifiutato le cure a suo tempo, una volta per tutte, assumendosi il rischio della perdita di conoscenza e, quindi, dell'impossibilità di ritirarlo.<sup>254</sup>

Un'ultima considerazione va fatta in relazione alla possibilità che il detenuto ponga in essere lo sciopero della fame per procurarsi una condizione fisica sempre più grave, tale da determinare una condizione di incompatibilità con il regime carcerario che gli consenta di beneficiare di provvedimenti favorevoli, come la concessione del differimento dell'esecuzione della pena, se condannato, o la revoca della custodia cautelare in carcere, se imputato.

C'è stato chi ha obiettato che benefici, sostanziali o processuali, non possano essere concessi in questi casi poiché si è di fronte a una condizione di salute grave che è stata "autoindotta".<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Scrive ONIDA V., *op. ult. cit.*, 361 - 362, che "in questo caso, proprio perché non c'è più una coscienza e una volontà, non è più possibile parlare di alimentazione forzata o coatta: si verserebbe nella comune ipotesi dell'obbligo di soccorso nei confronti di chi corre pericolo di vita e non è in grado di scegliere alcunché. Né ci si potrebbe far ingannare dal rifiuto espresso e magari a lungo mantenuto in precedenza. Una volontà di suicidio non si può infatti mai presumere, nemmeno in base a ciò che l'interessato abbia detto o fatto fino a un momento prima; l'assenza di volontà attuale realizza una situazione nuova e diversa".

<sup>254</sup> MAFFEI M.G., *Lo sciopero della fame della persona detenuta*, cit., 34.

<sup>255</sup> Sul punto v. FERRAJOLI L., *Carcere e diritti fondamentali*, in *Questione Giustizia*, 1982, n. 2, 354. In particolare, la sua analisi si concentra su un episodio successo nell'autunno 1981 nel carcere di San Vittore, quando tre detenuti avevano iniziato un lungo e drammatico sciopero della fame che li aveva portati in fin di vita. Egli cita le parole di un pubblico ministero che si era

Le cose non stanno così: la legge non distingue fra stato di malattia spontaneo o stato di malattia provocato dallo stesso detenuto; la ricerca di una responsabilità del soggetto non ha significato e da ciò non deve mai discendere disinteresse o, peggio ancora, punizione da parte dello Stato: se il giudice deciderà di applicare dei benefici lo farà non tenendo conto di ciò che ha causato la malattia, ma basandosi sulla semplice considerazione che continuare ad espiare la pena in tali condizioni di salute sarebbe contrario al senso di umanità.<sup>256</sup>

Tutte queste considerazioni non fanno che confermare che non esiste giustificazione normativa, di nessun tipo, che possa far ritenere ammissibile un trattamento differenziato nei confronti dei detenuti "in una materia che investe il godimento di diritti così strettamente legati all'eguale dignità di ogni persona"; neppure si può ritenere che la responsabilità dell'istituzione carceraria sulla vita dei detenuti autorizzi "a varcare i limiti imposti dal rispetto della persona, della sua autonomia e dei suoi diritti", specie in casi, come il digiuno, che rientrano nella sfera dei comportamenti strettamente personali non interferenti con i diritti altrui.<sup>257</sup>

#### **4.2. La salute psichica del detenuto: l'internamento negli OPG**

Quando abbiamo parlato del concetto di salute, abbiamo fatto riferimento alla definizione dell'OMS che la qualifica come uno stato di "benessere fisico, mentale e sociale".

Salute fisica, quindi, e salute mentale sono strettamente correlate fra loro.

---

opposto alla concessione della libertà provvisoria per uno di questi detenuti: la concessione della libertà provvisoria, "darebbe luogo a una prassi suscettibile di diffusione a macchia d'olio nell'ambiente carcerario tra i più pericolosi delinquenti detenuti, terroristi e non, che si vedrebbero spianata una comoda strada per pretendere la liberazione da parte dello Stato, il quale a sua volta finirebbe con il negare se stesso". Non è un caso che tale episodio abbia condotto alla presentazione nel 1982 di un disegno di legge, poi naufragato, che recitava: "*Quando un detenuto o un internato rifiuta di nutrirsi, si deve procedere alla sua alimentazione forzata, allorché egli versi in imminente pericolo di vita. La decisione è adottata dal Ministro di Grazia e Giustizia, sentito l'ispettore sanitario generale dell'amministrazione penitenziaria. L'alimentazione forzata è attuata sotto continuo controllo medico*".

<sup>256</sup> MAFFEI M.G., *Lo sciopero della fame della persona detenuta*, cit., 34 - 35.

<sup>257</sup> RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 159; v. anche ONIDA V., *Dignità della persona e "diritto di essere malati"*, cit., 368.

Il tema della tutela della salute dei detenuti, perciò, non sarebbe affrontato in maniera completa se non dicessimo qualcosa anche in relazione alla tutela della salute psichica dei reclusi; in questa prospettiva, dobbiamo occuparci adesso di quanto previsto dal nostro ordinamento in relazione a quei detenuti che manifestino disagi mentali.

Anzitutto è d'obbligo precisare che coesistono, nel nostro ordinamento, due sistemi normativi diversi che si occupano del malato psichico a seconda che tale soggetto sia colpevole di qualche reato, oppure sia un cittadino libero che non ne ha commesso alcuno: del primo si occupa la normativa penale, del secondo la normativa civile e amministrativa.

Per i soggetti affetti da malattia mentale che siano anche colpevoli di un delitto, il nostro ordinamento prevede che la malattia debba essere vissuta e curata non nel carcere, ma in un sistema apposito di internamento e di cura.<sup>258</sup>

Si tratta di quelli che oggi sono chiamati Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG).

Chi sono i soggetti ricoverati negli ospedali psichiatrici giudiziari?

Dal punto di vista normativo l'internamento in OPG si applica a due condizioni: la commissione di un fatto tipico costituente reato e la pericolosità sociale dell'autore; quest'ultima caratteristica sussiste quando è probabile che tale soggetto, anche se incapace, commetta nuovi fatti previsti dalla legge come reato.<sup>259</sup>

Il codice penale, poi, configura la misura di sicurezza del ricovero in OPG come temporalmente indeterminata: infatti, la legge stabilisce il periodo minimo di internamento nell'ospedale psichiatrico giudiziario (2, 5 o 10 anni a seconda della pena che la legge prevede per il reato commesso), ma lascia indeterminato il periodo massimo, che verrà valutato sulla base della persistente pericolosità sociale.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> FADDA M.L., *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, cit., 619.

<sup>259</sup> Non si deve pensare, però, che gli internati siano solo individui gravati da vizio totale di mente; tra i ristretti in OPG troviamo anche soggetti affetti da vizio parziale di mente, imputati nei cui confronti le misure di sicurezza siano applicate in via provvisoria, condannati che, nel corso dell'esecuzione della pena, abbiano manifestato un'infermità psichica tale da impedire l'esecuzione della stessa, e imputati e condannati inviati in OPG per essere sottoposti ad osservazione psichiatrica.

<sup>260</sup> Gli articoli del C.P. che si occupano della materia sono gli articoli 202 (applicabilità delle misure di sicurezza), 203 (pericolosità sociale) e 222 (ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario).

Scaduto il periodo minimo di internamento, quindi, il giudice dovrà considerare nuovamente le condizioni del soggetto incapace: se risulta ancora socialmente pericoloso, il giudice proroga la misura di internamento, fissando un nuovo termine per un ulteriore esame dell'individuo.<sup>261</sup>

Quanto alla struttura interna, gli OPG sono caratterizzati da una suddivisione in vari reparti a cui vengono assegnati i soggetti ricoverati nell'istituto in base a criteri di natura giuridica e/o sanitaria: i criteri di natura giuridica suddividono gli internati in definitivi e provvisori, a seconda se sia concluso o meno l'iter giuridico; i criteri di natura sanitaria tengono conto, invece, di peculiari problemi mentali e anche di disabilità fisiche.

Teoricamente la vita quotidiana del malato internato nell'OPG si svolge in forme simili a quella del carcere, anche se è aggravata da una maggiore rigidità nei rapporti interpersonali e nella socializzazione; nel caso del malato di mente, però, molto spesso si usano procedure di isolamento, di contenzione fisica, di somministrazione di terapie da shock e di trattamenti psicofarmacologici, al solo scopo di sedare e controllare i comportamenti disturbanti.<sup>262</sup>

Così, il "reo folle" finisce per subire un trattamento molto peggiore di quello riservato al "reo sano di mente", attraverso un imbroglio giuridico per cui la compromissione psichica esclude il reato, ma non la sanzione, che viene mascherata da misura di sicurezza.

È l'inganno di una società che non condanna un cittadino colpevole di un reato in ragione della sua patologia, che lo rende giuridicamente incapace, mentre lo priva

---

<sup>261</sup> La mancata previsione della durata massima dell'internamento, unita a questo meccanismo di rinnovo periodico, comporta, per alcuni soggetti, la permanenza negli OPG per decine di anni, a volte anche a fronte di reati bagatellari. Questa permanenza a tempo indeterminato negli OPG viene chiamata "ergastolo bianco". Così, però, si finisce per penalizzare fortemente quei soggetti socialmente più deboli e indifesi, privi di validi aiuti e riferimenti affettivi, sociali ed economici. V. PUGIOTTO A., *La follia giuridica dell'internamento nei manicomi criminali*, in CORLEONE F. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Volte e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, cit., 117; MORGANTE L., *Commento a "La violenza che uccide. Per una comprensione della psiche e dell'internamento del folle-reo"* (di GIANNETTO A. - COSENTINO N., Aracne editrice, 2010), in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2011, n. 2, 110.

<sup>262</sup> V. SCARPA F., *Breve storia dell'ospedale psichiatrico giudiziario*, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it); CASTELLANI R. - CORREANI R., *Ospedale psichiatrico giudiziario: sottosistema penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1983, n. 2 - 3, 794 - 795.

comunque della sua libertà e, cosa ancora più grave, della sua dignità, in nome del suo diritto a essere curato.<sup>263</sup>

Con l'espulsione del "reo folle" dal circuito penitenziario ordinario e il suo dirottamento nell'ospedale psichiatrico giudiziario si finisce per applicare a questi soggetti una sorta di "etichetta", che diventa sinonimo di squalificazione sociale: coloro che sono ufficialmente qualificati come infermi di mente pericolosi passano di fatto a una sottocategoria di persone che, agli occhi dei consociati, è considerata con diffidenza.<sup>264</sup>

Il mandato istituzionale dell'OPG, in teoria, si compone di due elementi: una componente sanitaria che tende al trattamento e al recupero, e una componente penitenziaria che, invece, si fonda sulla custodia e sul rigido controllo; quello che si dovrebbe elaborare è un trattamento che sia allo stesso tempo riabilitativo e contenitivo, finalizzato ad evitare la reiterazione del reato e anche ad assicurare al suo autore quegli interventi terapeutici necessari per superare la condizione di pericolosità sociale che ne ha determinato l'internamento.<sup>265</sup>

Cerchiamo adesso di ricostruire la storia degli OPG nel nostro ordinamento.

La nascita di questi istituti risale alla fine del 1800, quando erano conosciuti come manicomî criminali (è datata, infatti, al 1876 l'apertura del primo "Reparto per maniaci" ad Aversa).

Tali strutture superano, indenni, tutta la prima metà del 1900, fino ad arrivare al varo della riforma penitenziaria del 1975, che, come sappiamo, rivoluziona profondamente la concezione e la finalità della pena, ma non incide altrettanto fortemente sulla condizione dei detenuti non imputabili perché affetti da malattia mentale.<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> CARACCILO S., *A proposito di "Matti in Libertà. L'inganno della legge Basaglia"* (di Maria Antonietta Farina Coscioni, Editori Internazionali Riuniti, 2011), in CORLEONE F. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Volte e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, cit., 110.

<sup>264</sup> V. RUSSO G. - SALOMONE L., *Il malato di mente nel sistema giudiziario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1999, n. 2 - 3, 139; TARTAGLIONE G., *Trattamento giuridico dei malati di mente*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1990, n. 1 - 3, 391 - 392.

<sup>265</sup> MORGANTE L., *Commento a "La violenza che uccide. Per una comprensione della psiche e dell'internamento del folle-reo"*, cit., 109; SCARPA F., *Breve storia dell'ospedale psichiatrico giudiziario*, cit.

<sup>266</sup> L'"ossatura" che sorregge i manicomî criminali, e consente loro di resistere al passare del tempo, è la previsione del c.d. sistema del "doppio binario", instaurato dal codice penale Rocco e conservatosi integro fino ai giorni nostri, che distingue fra pena e misura di sicurezza: di fronte alla capacità di intendere e di volere del soggetto agente si applicherà la pena detentiva, dotata

La riforma dell'ordinamento penitenziario, infatti, in materia di misure di sicurezza si è limitata semplicemente a rinominare i vecchi manicomi criminali, ribattezzandoli sotto il nome di ospedali psichiatrici giudiziari.

Si tratta di un cambiamento nominale, ma non sostanziale: gli OPG rimangono luoghi di detenzione dove, allo stesso tempo, si vorrebbe somministrare una cura e una misura di sicurezza, cercando di garantire la salute individuale e la pubblica incolumità.

La situazione non cambia neppure con l'approvazione della legge 180/1978, che ha rivoluzionato la cura del malato di mente, basandosi sul rigetto dell'istituzione manicomiale, considerata antiterapeutica.

Si chiudono, quindi, i manicomi civili: l'inidoneità del ricovero in tali strutture, però, vale solo per gli incapaci che non si siano macchiati di un delitto; chi invece si è reso colpevole sarà comunque sottoposto ad internamento.

C'è chi, in dottrina, sostiene che la cancellazione dei manicomi avrebbe provocato una vera e propria criminalizzazione del malato psichiatrico: tale chiusura ha fatto gravare sulla società un cospicuo numero di soggetti che, al di là del manicomio, non avevano alternative (né familiari, né assistenziali, né sociali); questi soggetti sono entrati nel circuito penale per reati di piccola gravità e, essendo affetti da patologie psichiche, sono stati internati negli OPG.<sup>267</sup>

La realtà degli ospedali psichiatrici giudiziari rimane invariata per tutto il 1900: il legislatore, infatti, nonostante gli interventi legislativi in materia penitenziaria non siano mancati negli ultimi 40 anni di Repubblica, non si è mai occupato della situazione dei "rei folli".

---

delle caratteristiche che già conosciamo, mentre in caso di soggetto non imputabile, egli sarà prosciolto; tuttavia, se il "reo folle" risulta pericoloso sarà sottoposto a una misura di sicurezza, come, ad esempio, l'internamento in un manicomio giudiziario. V. PUGIOTTO A., *La follia giuridica dell'internamento nei manicomi criminali*, cit., 122 - 123.

<sup>267</sup> MIRAVALLE M., *La riforma della sanità penitenziaria: il caso Ospedali Psichiatrici Giudiziari*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it). L'autore sottolinea che, secondo tale dottrina, "gli OPG hanno dovuto assumere su di loro uno dei ruoli prima svolti dal vecchio manicomio civile, ma con una carica di violenza addizionale, per effetto del tipo di gestione essenzialmente carceraria ed in evidente contrasto con qualsiasi finalità terapeutica". Secondo il pensiero dell'autore, invece, se una critica va mossa alla c.d. legge Basaglia, è di aver "spostato il problema del malato psichiatrico dal manicomio ad altri luoghi: la casa, la famiglia, la comunità in cui è tornato, né tecnicamente né culturalmente pronti ad accoglierlo".



Pur mancando un provvedimento del legislatore, la misura dell'internamento negli OPG ha subito delle trasformazioni grazie agli interventi della Corte Costituzionale: centrale, in materia, è stata la sentenza 253/2003.

Con questa decisione, la Corte ha stabilito l'illegittimità costituzionale dell'art. 222 C.P., che imponeva nei riguardi del soggetto prosciolti per infermità psichica, giudicato socialmente pericoloso, di adottare sempre la misura del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario; secondo la Corte tale norma è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente al giudice di adottare, al posto del ricovero in OPG, una diversa misura di sicurezza, prevista dalla legge, idonea ad assicurare adeguate cure all'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale.

L'automatismo del ricovero in OPG di fronte alla pericolosità sociale del reo malato di mente, infatti, lede il diritto alla salute di quest'ultimo, obbligatoriamente confinato in una struttura segregante e totale quale l'OPG, anche quando la difesa della collettività potrebbe essere adeguatamente assicurata da una misura più flessibile.<sup>268</sup>

Nonostante l'intervento della Corte, per arrivare a sbloccare, con un provvedimento legislativo, questa situazione di stallo si deve aspettare il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2008, attuativo del D. Lgs. 230/1999 sul riordino della medicina penitenziaria.

Tale provvedimento stabiliva che fossero trasferite alle Regioni le "funzioni sanitarie afferenti agli ospedali psichiatrici giudiziari ubicati nel territorio delle medesime": l'intento era di fare del principio di territorialità il criterio guida per gli OPG, nella convinzione che l'ambito territoriale costituisca la sede privilegiata per affrontare i problemi della salute, della cura e della riabilitazione delle persone con disturbi mentali.

Questa regionalizzazione doveva attuarsi secondo tre fasi: nella prima, oltre al passaggio di competenze sugli OPG dall'amministrazione penitenziaria alle

---

<sup>268</sup> Sulla decisione della Corte, v. DELLA CASA F., *Basta con gli OPG! La rimozione di un fossile vivente quale primo passo di un arduo percorso riformatore*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, n. 1, 79 - 81; GROPPI T., *La sentenza n. 253 del 2003: la Corte e il "diritto mite"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Regioni, si prevedeva uno sfoltimento del numero degli internati, attraverso la dismissione dei soggetti la cui pericolosità fosse cessata o diminuita.

Il progetto, però, è fallito fin da questa prima fase, e questo ha comportato, a cascata, la mancata attuazione delle altre due, che prevedevano la creazione dei c.d. macro-bacini, di modo che ogni OPG diventasse punto di riferimento per gli internati delle regioni limitrofe, e, infine, l'effettiva presa in carico, da parte dei servizi territoriali di ciascuna regione, degli internati provenienti dal proprio territorio.<sup>269</sup>

Nel frattempo tutto l'orrore degli OPG è venuto a galla con il lavoro della Commissione d'inchiesta del Senato sull'efficacia e l'efficienza del Servizio Sanitario Nazionale (c.d. Commissione Marino, dal nome del suo presidente), che ha deciso di indagare le condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari: grazie a delle ispezioni a sorpresa, effettuate del 2010 in tutti e sei gli istituti presenti in Italia, è emersa la fatiscenza delle strutture, la sporcizia e la generale indifferenza e disumanità presente in questi ambienti.<sup>270</sup>

Nella Relazione disposta dalla Commissione all'esito della sua attività di indagine, si dettano le linee per una riforma legislativa della psichiatria giudiziaria, nell'ottica di una definitiva chiusura degli OPG: oltre ad attuare, nel breve periodo, quanto disposto dal D.P.C.M. del 2008, sarà necessario procedere alla creazione di strutture pubbliche di ricovero intermedio, considerate una valida soluzione di compromesso fra l'internamento in OPG e il ricorso a modalità di libertà vigilata non sufficientemente sicure.

---

<sup>269</sup> V. FEDERICI F., *Il superamento degli OPG: una riforma possibile?*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); MIRAVALLE M., *La riforma della sanità penitenziaria: il caso degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari*, cit.

<sup>270</sup> La Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari, approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta il 20 luglio 2011, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it), rileva che nel corso delle ispezioni emergevano strutture fatiscenti, ambienti sovraffollati, l'assenza di cure specifiche, l'inesistenza di qualsiasi attività educativa o ricreativa e la sensazione di completo e disumano abbandono dei degenti che, nell'assoluta indifferenza, oltre ad indossare abiti vecchi e sudici, si presentavano loro stessi sporchi e maleodoranti. Emergono poi alcuni dettagli veramente raccapriccianti: come quando si specifica che nell'istituto di Aversa gli internati avevano collocato una bottiglia dentro una "turca" per impedire l'invasione dei ratti, o che nell'istituto di Barcellona Pozzo di Gotto un internato era ricorso all'estremo rimedio di costruirsi artigianalmente una protesi a una gamba.

È in questo clima di generale sdegno che vede la luce l'art. 3 - ter della legge "svuotacarceri" n. 9/2012: tale articolo dispone il "definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari" da completare entro il 1° febbraio 2013.

Tuttavia, si deve specificare che la norma prevede sì la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, ma non abroga né modifica la misura di sicurezza dell'internamento in OPG, che, perciò, a partire dal 31 marzo 2013, si sarebbe dovuta eseguire "esclusivamente" nelle nuove strutture sanitarie disciplinate dalla legge.

Le nuove strutture avranno la medesima funzione delle vecchie: ovvero quella di eseguire una misura di sicurezza la cui impalcatura normativa contenuta nel codice penale rimane inalterata, compresi gli aspetti più controversi, come l'indeterminatezza della durata massima dell'internamento e la sua prorogabilità; in questo senso, possiamo dire che si rinnovano i locali, ma non si smantella l'istituzione.<sup>271</sup>

Le nuove strutture regionali destinate a colmare il vuoto derivante dalla chiusura degli OPG dovranno conformarsi a tre criteri guida: l'esclusiva gestione sanitaria all'interno delle strutture; un'attività perimetrale di sicurezza e vigilanza esterna, se necessaria in relazione alle condizioni dei soggetti interessati; il ricovero, nelle strutture, di soggetti provenienti dal territorio regionale dove sono ubicate le stesse.

L'attuazione di questo "superamento", però, procede decisamente a rilento.

Soltanto il 7 febbraio 2013 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto interministeriale che costituisce la premessa per l'assegnazione dei fondi alle Regioni per i nuovi centri; tali fondi saranno concretamente disponibili solo dopo svariati mesi, e altrettanti ce ne vorranno per iniziare i lavori e consegnare le strutture: per tale motivo si è fatta slittare al 1° aprile 2014 la chiusura degli OPG, ma siamo certi che neppure questo nuovo termine sarà sufficiente.<sup>272</sup>

Pur apprezzando, allora, lo sforzo del legislatore di migliorare le condizioni e le strutture dell'internamento, si deve sottolineare che sarebbe stato necessario

---

<sup>271</sup> DE CUNTO E., *Legge n. 9 del 17 febbraio 2012 e "superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari": tutto cambia perché tutto (o quasi) resti uguale*, in [www.duit.it](http://www.duit.it).

<sup>272</sup> Per un'attenta disamina dell'art. 3 - ter della l. 9/2012 e della sua attuazione, v. DELLA CASA F., *Basta con gli OPG! La rimozione di un "fossile vivente" quale primo passo di un arduo percorso riformatore*, cit., 64 ss.

intervenire in maniera più approfondita: ad esempio incidendo sui meccanismi di accertamento della pericolosità sociale e di proroga della misura di sicurezza.<sup>273</sup>

Chissà che questo non accada in un prossimo futuro, attraverso una riforma organica dell'istituto.

---

<sup>273</sup> Per quanto riguarda il meccanismo della proroga, per esempio, "si sarebbe potuto contemplare il principio di proporzionalità tra tipologia della misura di sicurezza e livello di accertata pericolosità sociale, accompagnandolo con l'introduzione di nuove misure custodiali meno invasive e segreganti di un internamento in OPG". Quanto ai meccanismi di accertamento della pericolosità sociale si sarebbe potuto "perimetrarne le modalità con alcune opportune garanzie giuridiche formali": così, ad esempio, si sarebbe potuto "rubricare la pericolosità sociale come qualità eventuale del soggetto (contro ogni accertamento presuntivo); collegarla alla commissione di reati specifici (e non a qualunque fatto di reato, passato o futuro); circoscriverla ai soli soggetti totalmente incapaci di intendere e di volere (e non anche ai semi imputabili, come oggi avviene)". Sul punto v. PUGIOTTO A., *La follia giuridica dell'internamento nei manicomi criminali*, cit., 132.



## CAPITOLO IV

### IL REGIME DETENTIVO SPECIALE

#### *Profili di compatibilità dell'articolo 41 bis<sup>2</sup> ord. pen. con la Costituzione e con la CEDU.*

**Sommario:** 1. I regimi detentivi speciali: in particolare, la nascita dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> dell'ordinamento penitenziario. 1.1. Le disposizioni antecedenti l'art. 41 - bis<sup>2</sup>. 1.2. La nascita dell'art. 41 - bis<sup>2</sup>. 2. Quattro importanti pronunce della Corte costituzionale in materia di 41 - bis<sup>2</sup>, e le successive riforme legislative del 2002 e del 2009. 3. Nuovi, recenti interventi della Corte sul 41 - bis<sup>2</sup>: le sentenze 190/2010 e 135 e 143 del 2013. 4. Il regime detentivo dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> al vaglio di Strasburgo. 4.1. L'art. 3 CEDU: il 41 - bis<sup>2</sup> viola il divieto di trattamenti inumani o degradanti? 4.2. L'altro occhio di Strasburgo: i pareri del CPT sul regime detentivo speciale.

#### **1. I regimi detentivi speciali: in particolare la nascita dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> dell'ordinamento penitenziario**

Quanto abbiamo detto fino ad adesso riguarda i detenuti "comuni", e le eventuali situazioni di lesione dei loro diritti.

La legge 354/1975 nel disciplinare il trattamento penitenziario dispone che esso sia assolutamente imparziale, assicurando ai detenuti uguali condizioni di vita, ma allo stesso tempo non uniforme, cioè con un contenuto individualizzato.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> Così stabiliscono gli articoli 1<sup>2</sup> ("Il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose"), 3 ("Negli istituti penitenziari è assicurata ai detenuti ed agli internati parità di condizioni di vita") e 14<sup>1</sup> ("Il numero dei detenuti e degli internati negli istituti e nelle sezioni deve essere limitato e, comunque, tale da favorire l'individualizzazione del trattamento") della legge 354/1975.

Quella che a prima vista potrebbe apparire come una contraddizione, in realtà non lo è, poiché anche la non uniformità del trattamento costituisce un'attuazione del principio di uguaglianza: infatti, essa fa sì che le differenziazioni rispondano, *in melius*, alla necessità di adattare l'offerta formativa alla personalità e ai bisogni individuali dei detenuti, e, *in peius*, alla necessità di prevenire e reprimere quelle condotte penitenziarie che pregiudichino l'ordine e la disciplina negli istituti.<sup>275</sup>

In questa prospettiva, la normativa penitenziaria prende in considerazione alcune situazioni "straordinarie", che legittimano restrizioni ulteriori nel trattamento dei detenuti; tali restrizioni, di fatto, si esprimono in una sospensione delle ordinarie regole di trattamento.

A questa categoria di previsioni maggiormente restrittive appartiene quello che viene comunemente definito "carcere duro", ovvero il regime detentivo speciale ex art. 41 - bis<sup>2</sup> dell'ordinamento penitenziario.

L'ultima parte del nostro lavoro sarà perciò dedicata all'analisi di questo istituto e alla valutazione della sua compatibilità con quanto prescritto dalla nostra Costituzione e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Prima di passare a profili più complessi, e a quanto detto dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale al riguardo, è però necessario cercare di capire come nasce l'istituto del regime detentivo speciale, come si evolve, cosa prevede e a chi si applica.

Per comprendere al meglio la reale portata di questa previsione è opportuno inquadrarla nel complesso delle norme dell'ordinamento penitenziario poste a tutela dell'ordine e della sicurezza.

### **1.1. Le disposizioni antecedenti l'art. 41 - bis<sup>2</sup>**

La possibilità di applicare un regime detentivo maggiormente restrittivo deriva dalla necessità di fronteggiare gravi esigenze di ordine e sicurezza; una prima esperienza di misure di questo tipo si ha con la previsione dell'art. 90 della legge 354/1975.

---

<sup>275</sup> PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, cit., 176.

La norma viene concepita in un momento storico particolare: è il periodo dei c.d. "anni di piombo", in cui il fenomeno terroristico aveva sconvolto il nostro paese gettando un'ombra di profonda insicurezza sociale, e di una vera e propria stagione di rivolte all'interno delle carceri.

Davanti a tale contesto storico, politico e penitenziario l'articolo 90 costituisce la prima esperienza codificata di sospensione delle regole di trattamento ordinario in situazioni di emergenza.<sup>276</sup>

Secondo questa norma, infatti, di fronte a motivi di ordine e sicurezza che presentino i caratteri dell'"eccezionalità" e della "gravità", il Ministro per la Grazia e Giustizia ha *"la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione in uno o più stabilimenti penitenziari, per un periodo determinato, strettamente necessario, delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza"*.

Nelle intenzioni del legislatore, l'art. 90 serviva a consentire che, ove ricorressero alcune condizioni di pericolosità interna al carcere, le esigenze di sicurezza prevalessero su quelle del trattamento e della rieducazione dei detenuti, permettendo in tal modo restrizioni che altrimenti sarebbero risultate contrarie alle norme di legge.<sup>277</sup>

Il testo dell'articolo, come emerge dalla sua lettura, risultava improntato alla massima genericità: i presupposti applicativi, l'oggetto e la durata della sospensione erano legati a criteri così vaghi che finivano col diventare, di fatto, una sorta di delega in bianco all'autorità amministrativa.

Non erano neppure sufficienti né i riferimenti alla "concretezza" del contrasto fra regole di trattamento ed esigenze di sicurezza, né la "stretta necessità" della durata della sospensione: questi due criteri finivano solo per essere una raccomandazione ad interpretare la norma come *extrema ratio*.<sup>278</sup>

Nella prospettiva dettata da questo articolo, videro la luce le prime misure restrittive, consistenti in limitazioni al passeggio all'aperto, divieti su alcuni oggetti che potevano essere introdotti dentro il carcere attraverso dei pacchi,

---

<sup>276</sup> ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'articolo 41 - bis*, Giuffrè, 2007, 5.

<sup>277</sup> FONTANELLI E., *L'art. 41 - bis l. 354/1975 come strumento di lotta contro la mafia*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).

<sup>278</sup> PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, cit., 177 - 178.



limitazioni al numero e alle modalità di svolgimento dei colloqui, controlli sulla corrispondenza e sulle conversazioni telefoniche.<sup>279</sup>

L'articolo 90, però, si espose ben presto a delle critiche; nato in un contesto emergenziale, utilizzato per rispondere al terrorismo degli anni di piombo, esso presentava due grossi limiti: il primo era di non selezionare le esigenze di sicurezza e prevenzione che intendeva proteggere; il secondo di essere destinato ad un'applicazione generalizzata.

Tale regime, infatti, a prescindere dal dato individuale, si applicava in modo uniforme a tutti i detenuti presenti all'interno di intere sezioni od istituti; questa sua ultima caratteristica ha fatto sì che il regime di rigore fosse applicato anche a soggetti non pericolosi, che venivano a trovarsi all'interno di istituti o sezioni assoggettati alla disciplina dell'art. 90.<sup>280</sup>

Finita l'emergenza terrorismo, il ricorso a tale sistema speciale fu sempre meno necessario; inoltre, come già sappiamo, il carcere conobbe una stagione di

---

<sup>279</sup> Non dobbiamo dimenticare che l'art. 90 è strettamente correlato all'istituzione delle c.d. carceri speciali, o di massima sicurezza. Con un decreto ministeriale del 1977, si affidava a un Generale dei Carabinieri, nominato dal Ministro della Difesa, il comando dell'ufficio per il coordinamento dei servizi di sicurezza degli istituti penitenziari. Il Generale aveva il compito di indicare al Ministro di Grazia e Giustizia tutte le misure ritenute necessarie per garantire la sicurezza degli istituti. Poco tempo dopo fu presentato un piano che prevedeva la creazione di un circuito speciale di carceri di "massima sicurezza" (5 su tutto il territorio nazionale). Per la messa a regime del circuito differenziato venne utilizzata la previsione dell'art. 90, che da strumento atto a reprimere l'insorgenza di una situazione eccezionale divenne mezzo preventivo ordinario di risposta a esigenze di ordine e sicurezza. Con una serie di decreti ministeriali succedutisi negli anni, infatti, si provvide, attraverso l'art. 90, ad individuare gli istituti interessati e a disciplinare in essi la sospensione delle ordinarie regole di trattamento. L'esperienza delle carceri speciali durò dal 1977 al 1985. Sul punto v. ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 5 - 6; FONTANELLI E., *L'art. 41 - bis l. 354/1975 come strumento di lotta contro la mafia*, cit.

<sup>280</sup> ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 7 - 8. Al riguardo dell'art. 90, è inoltre opportuno sottolineare che vi era stata la sottoposizione di una questione di legittimità costituzionale da parte del magistrato di sorveglianza di Avellino (con ordinanza dell'11 dicembre 1982): la questione era stata sottoposta in relazione agli articoli 13<sup>2</sup> e 101 Costituzione, per la parte dell'art. 90 che attribuiva al Ministro di Grazia e Giustizia, anziché all'autorità giudiziaria, il potere di sospendere le ordinarie regole di trattamento negli istituti penitenziari. Secondo il magistrato di Avellino, l'art. 90 consentiva "l'emanazione di un decreto da parte del Ministro col quale è possibile vanificare l'azione di trattamento predisposta dal Magistrato di sorveglianza nei confronti del detenuto" (confliggendo così con l'art. 101 della Costituzione e con il suo principio della riserva di giurisdizione) e comportava "un aggravamento della condanna (ed ancor più della custodia preventiva) al di sopra dei rituali schemi giurisdizionali" (contrastando con l'art. 13<sup>2</sup> Costituzione, che vieta, in assenza di un provvedimento del giudice, ogni forma di detenzione, ispezione o perquisizione personale, ed ogni altra forma di restrizione della libertà personale). La Corte costituzionale, con ordinanza del 15 luglio 1986, n. 202, dichiarò la manifesta inammissibilità della questione, senza entrare nel merito, in quanto l'ordinanza di remissione non conteneva alcuna motivazione in ordine alla rilevanza della questione proposta. Sul punto v. CALDERONE M.R., *L'art. 41 - bis e altri regimi particolari di detenzione. Aspetti giuridici e sociologici*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).

riforme, in cui era dato maggior spazio all'individualizzazione del trattamento e alla rieducazione e al reinserimento del detenuto.

In questo clima positivo, grazie alla legge Gozzini, si procedette all'abrogazione dell'art. 90, denunciato da più parti come una disposizione idonea a dar vita a forme di abuso e violazione dei diritti umani; tuttavia, non si voleva rinunciare del tutto a predisporre strumenti di differenziazione trattamentale in virtù di esigenze di sicurezza.

Per continuare a perseguire questo scopo, la legge 663/1986 ha seguito un duplice indirizzo: da un lato, al posto dell'art. 90 ha introdotto l'art. 41 - bis, dall'altro ha previsto un nuovo istituto, sempre ispirato a logiche di sicurezza, che ha regolamentato nell'art. 14 - bis.

Queste due previsioni, che sono tuttora in vigore, seppur attraverso la disciplina di situazioni diverse, continuavano nella scia di perseguire esigenze di sicurezza all'interno dell'istituto.

In particolare, l'art. 14 - bis prevede un regime di sorveglianza particolare, applicabile ai singoli individui che si siano resi responsabili di atti contrari all'ordine e alla sicurezza interni<sup>281</sup>; tale regime comporta le restrizioni dell'esercizio dei diritti e delle regole del trattamento che siano strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza ma, in ogni caso, non può riguardare esigenze ritenute prioritarie, tra cui i colloqui con i parenti, la ricezione di generi alimentari, le disposizioni in materia d'igiene, vestiario e salute.<sup>282</sup>

Questa misura, quindi, riguarda esclusivamente l'accertamento di una pericolosità "infracarceraria": essa nasce e si giustifica in funzione del comportamento del singolo detenuto, per questioni che comunque riguardano la sicurezza interna,

---

<sup>281</sup> In particolare l'art. 14 - bis si applica a seguito di *comportamenti che compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti*, di atti di violenza o minaccia che impediscano le attività degli altri detenuti o internati, e nei confronti di coloro che *nella vita penitenziaria si avvalgano dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti*. Quest'ultima previsione, in particolare, sembra voler evitare che all'interno del carcere si verifichino episodi di vera e propria "sudditanza" di alcuni detenuti nei confronti di altri.

<sup>282</sup> Tale provvedimento restrittivo ha durata di sei mesi e può essere prorogato, anche più di una volta, per tre mesi ogni volta; inoltre, contro di esso può sempre essere proposto reclamo al Tribunale di sorveglianza nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento definitivo, seguendo la procedura disposta dall'art. 14 - ter.

restando sostanzialmente esclusa la sua applicazione in situazioni che coinvolgano pericoli esclusivamente esterni alla realtà carceraria.<sup>283</sup>

Come abbiamo detto, non si tratta, però, dell'unico istituto introdotto dalla legge Gozzini in un'ottica di maggiore sicurezza.

Complementare a questa disposizione è, infatti, la previsione dell'art. 41 - bis, 1° comma, (in origine l'unico), che sostituisce l'abrogato art. 90 e ne recupera in parte il contenuto.

La norma prevede la possibilità di sospendere le regole ordinarie di trattamento per situazioni di eccezionale gravità interne al carcere, quali le rivolte o altre gravi situazioni di emergenza.

In queste ipotesi la pericolosità non è individuale, ma riguarda situazioni di turbativa dell'ordine e della sicurezza all'interno del carcere che consentono al Ministro della Giustizia di disporre una generale sospensione delle regole di trattamento nel carcere interessato o in parte di esso.

A ben vedere, si tratta di una disposizione che ha poche differenze rispetto all'abrogato art. 90; l'unica diversità risiede nella scomparsa del riferimento a una o più strutture penitenziarie: il provvedimento ministeriale deve essere, quindi, basato sulla specifica e comprovata situazione di pericolo interno di ciascun istituto, senza possibilità di estensione a più sedi penitenziarie.

Per il resto, rimangono tutti i profili problematici rilevati nell'art. 90: la genericità delle situazioni invocate e degli strumenti adottabili, e la possibilità di un'applicazione comunque generalizzata all'intero penitenziario.<sup>284</sup>

Possiamo perciò dire che, con la previsione di questi due istituti, il legislatore ha cercato di non lasciare vuoti normativi da rimettere alla prassi applicativa, delineando un sistema tendenzialmente completo, capace di trovare rimedio sia alla gestione ordinaria sia a quella straordinaria della sicurezza penitenziaria: la prima trova la sua disciplina nell'art. 14 - bis, la seconda nell'art. 41 - bis.<sup>285</sup>

---

<sup>283</sup> ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 11; cfr. anche RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 215.

<sup>284</sup> ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 12; RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 215.

<sup>285</sup> PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, cit., 183; v. anche FONTANELLI E., *L'art. 41 - bis l. 354/1975 come strumento di lotta contro la mafia*, cit.

Tuttavia, dopo poco tempo, il legislatore, e il paese tutto, si sono trovati a fare i conti con una nuova, dirompente, esigenza di sicurezza, stavolta esterna al carcere.

## **1.2. La nascita dell'art. 41 - bis<sup>2</sup>**

Nei primissimi anni '90 si presenta, infatti, violentissimo, un nuovo motivo di emergenza, questa volta legato alla recrudescenza della criminalità organizzata, in particolare della mafia: sono gli anni dei primi sequestri di persona a scopo di estorsione e dei primi attentati, fino ad arrivare alle stragi, nel 1992, di Capaci e di via d'Amelio, in cui morirono, assieme alle loro scorte, i giudici Falcone e Borsellino.

Un primo provvedimento rivolto al contrasto della criminalità organizzata si è avuto con l'introduzione dell'art. 4 - bis ord. pen., adottato con il d.l. 152/1991: sottoposto a diverse modifiche nel corso del tempo, è rimasto comunque una delle norme "simbolo" della lotta dello Stato contro le mafie.

L'art. 4 - bis, originariamente, stabiliva che riguardo ai condannati per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di sequestro di persona a scopo di estorsione, di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti e di associazione di tipo mafioso, e per i delitti commessi al fine di agevolare tali attività criminose, l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione potessero essere concessi solo ove fossero stati "acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva".<sup>286</sup>

Si tratta della prima misura restrittiva appositamente dettata per alcuni soggetti in ragione della natura del reato commesso; c'è chi ha osservato come una misura

---

<sup>286</sup> Più precisamente, l'articolo opera una divisione dei delitti in due fasce. Quelli appena detti sono i delitti appartenenti alla "prima fascia", i più gravi, per i quali è necessaria una prova positiva dell'assenza di collegamenti con l'organizzazione criminale. Nella seconda fascia sono compresi i condannati per i delitti di omicidio volontario, rapina aggravata, estorsione aggravata, produzione e traffico illecito in quantità ingente di stupefacenti: di fronte a questi reati si può essere ammessi ai benefici solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva. In questi casi, quindi, è sufficiente la prova negativa della mancanza di collegamenti con la criminalità organizzata. Sul punto v. FONTANELLI E., *L'art. 41 - bis l. 354/1975 come strumento di lotta contro la mafia*, cit.; CALDERONE M.R., *L'art. 41 bis e altri regimi particolari di detenzione. Aspetti giuridici e sociologici*, cit.

simile non fosse necessaria, dato che tutte le disposizioni in cui erano disciplinati i vari benefici e le misure alternative ne precludevano la concessione, indipendentemente dalla natura del reato, allorché sussistessero elementi che giustificavano un giudizio di attuale pericolosità e di inopportunità degli stessi.<sup>287</sup>

Gli eventi dell'anno successivo portarono ad un peggioramento della situazione.

Infatti, quando, il 23 maggio 1992, sul tratto di autostrada che collega l'aeroporto di Palermo con la città, viene fatta esplodere la macchina su cui viaggia il giudice Falcone, assieme alla moglie e alla scorta, l'opinione pubblica ne esce fortemente scossa: il magistrato era considerato l'uomo-simbolo della lotta contro la mafia.

Neppure due mesi dopo, alla morte di Falcone segue quella, in un analogo attentato, dell'amico e collega Paolo Borsellino.

Di fronte a questa strage, la risposta dello Stato non si fa attendere, e pochissimi giorni dopo il primo attentato viene emanato il c.d. decreto Martelli - Scotti (d.l. n. 306/1992, poi convertito in agosto nella legge n. 356/1992), che aggiunge un secondo comma all'art. 41 - bis, istituendo, di fatto, il regime speciale di detenzione.<sup>288</sup>

Si tratta di un vero e proprio punto di svolta nella legislazione penitenziaria, che resiste fino ai giorni nostri; l'intento è quello di reagire di fronte alle violenze perpetrate dalla criminalità organizzata, prevedendo un trattamento detentivo fortemente restrittivo.

---

<sup>287</sup> Si ritiene, perciò, che il legislatore abbia voluto stabilire una volta per tutte tale preclusione, sottraendo agli organi della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione penitenziaria il potere di formulare in concreto un diverso giudizio. V. FONTANELLI E., *L'art. 41 - bis l. 354/1975 come strumento di lotta contro la mafia*, cit.

<sup>288</sup> Per comprendere al meglio il clima in cui si inseriscono l'approvazione del d.l. e la sua conversione in legge, possono essere utili le parole dette dal Ministro di Grazia e Giustizia Martelli durante una seduta al Senato: "*Signor Presidente, signori senatori, l'Italia è scossa dalle tragedie di Palermo e di Capaci e da una percezione nuova del pericolo che il crimine organizzato, la mafia innanzi tutto, rappresenta per la libertà e la sicurezza dei cittadini e per lo stesso funzionamento delle pubbliche istituzioni, almeno in alcune regioni del Sud. Questa percezione nuova va sottolineata, perché per lungo tempo una consapevolezza adeguata della potenzialità aggressiva ed eversiva della mafia era rimasta confinata a pochi esperti. Questa consapevolezza l'avevano certamente avuta Giovanni Falcone e Paolo Borsellino ... essi avevano compreso che la mafia, grazie all'organizzazione unitaria che si è data, alla disponibilità di enormi risorse finanziarie provenienti da traffici anche internazionali, alla mancanza di qualsiasi remora o limite nel perseguimento dei suoi risultati, è divenuta di gran lunga più pericolosa della mafia che si era conosciuta nel passato anche recente*". V. seduta del Senato del 23 luglio 1992, 52, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Le valutazioni da compiere in riferimento a tale norma, e a tale regime di detenzione, sono molte, e riguardano aspetti eterogenei; questa disposizione, inoltre, ha col tempo subito alcune importanti modifiche.

Cerchiamo di procedere con ordine, ripercorrendo quanto accaduto.

Nella sua formulazione originaria l'articolo 41 - bis<sup>2</sup> conferiva al Ministro della Giustizia il potere di sospendere le ordinarie regole di trattamento e gli istituti dell'ordinamento penitenziario, nei confronti di quei detenuti che rispondevano delle particolari tipologie di reato previste dall'art. 4 - bis, quando ricorressero "gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica".<sup>289</sup>

La disposizione, secondo quanto previsto dallo stesso d.l., doveva avere carattere temporaneo, rimanendo in vigore fino all' 8 agosto 1995; tale termine, però, è stato prorogato più volte nel tempo, fino al 31 dicembre 2002.

Dal punto di vista contenutistico, tale articolo riecheggia il regime previsto dall'abrogato art. 90; anche in questo caso, infatti, siamo di fronte ad una sospensione delle normali regole di trattamento a favore di un regime più limitativo.

Vi sono, però, delle differenze importanti tra le due norme.

La prima è che l'art. 90 aveva portata generale, e quindi si applicava all'intero istituto o ad una sua sezione, mentre l'art. 41 - bis<sup>2</sup> si applica nei confronti del singolo individuo, e si riferisce esplicitamente ai detenuti per i delitti del 1° comma dell'art. 4 - bis, ossia, nei fatti, agli autori di delitti di criminalità organizzata.

La seconda differenza importante è che, questa volta, la maggiore restrittività si fonda non su esigenze di sicurezza interne all'istituto, ma sulla necessità di proteggere l'ordine e la sicurezza pubblica nel caso di soggetti particolarmente pericolosi in quanto appartenenti a sistemi di criminalità organizzata: la condotta carceraria del detenuto, cioè, diventa del tutto irrilevante rispetto alla decisione di adottare tale misura.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 15.

<sup>290</sup> Sul punto v. ARDITA S., *Il "carcere duro" tra efficacia e legittimità*, in *Criminalia*, 2007, 252; dello stesso autore v. anche *Problematiche di prevenzione e valutazioni di legittimità nell'applicazione del regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis dell'ord. pen.*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2004, n. 3, 4. In ottica analoga è opportuno ricordare MARTINI A., *Commento all'art. 19, d.l. 8 giugno 1992 n. 306*, in *Legislazione penale*, 1993, 211. L'autore

La *ratio* di tale norma è quindi diversa: si tratta di prevenire, ed impedire, che i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata mantengano i contatti con l'organizzazione da cui provengono, e che quindi siano in grado, nonostante la privazione della libertà personale, di nuocere all'ordine e alla sicurezza pubblica.<sup>291</sup>

La maggiore restrittività della carcerazione in regime di 41 - bis è frutto della probabilità che condizioni di detenzione ordinarie consentano il passaggio di flussi di comunicazione all'esterno e determinino pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica con la conseguente commissione di nuovi reati.<sup>292</sup>

L'intento, cioè, era di impedire che i capi delle organizzazioni continuassero a svolgere il loro ruolo direzionale dall'interno del carcere; per fare questo si limitano al massimo tutti i rapporti con l'esterno: con i familiari, con il territorio da cui il soggetto proviene, con gli altri detenuti accusati di reati analoghi.

C'è, poi, un'ulteriore considerazione da svolgere: contestualmente all'introduzione del secondo comma nell'art. 41 - bis, viene modificato anche l'art. 4 - bis, stabilendo che i benefici penitenziari, ad eccezione della liberazione anticipata, potessero essere concessi ai condannati appartenenti alla criminalità mafiosa solo nei casi di loro collaborazione con la giustizia.<sup>293</sup>

Nel combattere la criminalità organizzata, queste due norme vanno di pari passo: da un lato c'è la minaccia di sospendere le normali regole di trattamento, dando vita a una detenzione fortemente restrittiva, dall'altro l'incentivo di poter usufruire dei benefici penitenziari, solo a patto di collaborare con la giustizia; tale

---

sottolinea come si tratti di un provvedimento "riferito non alla totalità dell'istituto, ma anche ad un singolo detenuto, in esecuzione di pena o in custodia cautelare, che non dipende da un comportamento allo stesso ascrivibile ed in qualche modo rimproverabile (giacché se così fosse la disposizione sarebbe inutile, bastando allo scopo l'art. 14 - bis ord. pen.), né da situazioni di ingovernabilità dell'intero istituto penitenziario (giacché in tal caso si imporrebbe l'adozione del provvedimento previsto al 1° comma dell'art. 41 - bis ord. pen.) ... l'adozione della drastica misura finirà col dipendere da accadimenti del tutto estranei alla realtà penitenziaria ed al comportamento in istituto del soggetto che lo subisce, situazioni di grave allarme sociale la cui preventiva definizione risulta essere estremamente difficile oltre che aleatoria".

<sup>291</sup> DELLA CASA F., *Ordinamento penitenziario*, cit., 813.

<sup>292</sup> ARDITA S., *Problematiche di prevenzione e valutazioni di legittimità nell'applicazione del regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis dell'ord. pen.*, cit., 6.

<sup>293</sup> ARDITA S., *Il "carcere duro" tra efficacia e legittimità*, cit., 253. L'autore rileva come questa modifica abbia eliminato tutti i parametri probatori a cui si poteva ricondurre l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata, arrivando ad assegnare un rilievo esclusivo alla condotta collaborativa, che diventa la sola idonea a dimostrare, per *facta concludentia*, l'intervenuta rescissione di tali collegamenti.

collaborazione diventa il simbolo tangibile della rottura del legame criminale con l'associazione di appartenenza.<sup>294</sup>

Sotto questo punto di vista, c'è stato chi ha espresso il dubbio che dietro la finalità di recidere i legami fra detenuto e associazione criminale vi sia, in realtà, un disegno diverso: realizzare, attraverso un regime di grande rigore, uno strumento di pressione idoneo a spingere coloro che vi sono sottoposti a collaborare con la giustizia.<sup>295</sup>

Comunque sia, a prescindere dalle sue finalità, dichiarate o meno, la norma come originariamente formulata presentava dei profili di criticità rilevanti, alcuni dei quali già sollevati in relazione all'art. 90.

Il primo problema riguardava l'individuazione dei presupposti legittimanti una misura così drastica.

La norma, infatti, faceva riferimento ai detenuti per i reati di cui all'art. 4 - bis, e a "motivi di ordine e sicurezza pubblica": una formula decisamente troppo vaga, che poneva dei problemi interpretativi, e che, almeno potenzialmente, avrebbe potuto riguardare numerose situazioni eterogenee fra loro.<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> Sull'importanza di entrambe le previsioni nella lotta alla criminalità organizzata si possono citare ancora le parole del Ministro Martelli: "*Si tratta di disposizioni indispensabili perché bisogna agire per spezzare i vincoli di solidarietà che legano capi e gregari delle cosche, vincoli il cui permanere è stato finora facilitato dalla povertà di incentivi ad un diverso comportamento. E con dette disposizioni si salda la possibilità di sospendere le normali regole del trattamento penitenziario, non più soltanto in casi eccezionali di rivolta o di gravi altre situazioni di emergenza, ma anche quando sussistono gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica. Il complesso di queste norme mira dunque ad assicurare un fermo controllo sulla popolazione detenuta più pericolosa ed a stimolare forme di collaborazione ... e a differenziare nettamente il trattamento secondo che si manifestino o no segni tangibili di resipiscenza e quindi di divorzio dalle organizzazioni mafiose*". V. seduta del Senato del 23 luglio 1992, 55, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>295</sup> DELLA CASA F., *Ordinamento penitenziario*, cit., 813. Ai due scopi, maggiormente espliciti, di convincere i detenuti a collaborare alla lotta alla criminalità organizzata e di impedirgli di mantenere i contatti all'esterno, sembra unirsi una finalità più implicita, cioè quella di tranquillizzare l'opinione pubblica sconvolta dall'*escalation* della violenza mafiosa di quegli anni, ribadendo la supremazia dello Stato con politiche marcatamente repressive. Lo Stato, cioè, con una previsione così restrittiva sembra quasi voler dimostrare la sua maggiore forza rispetto alla criminalità organizzata. V. BAER G., *Il carcere duro in Italia fra illegittimità costituzionale e necessità investigative*, 2<sup>a</sup> parte, in *Paginauno*, 2012, n. 29, reperibile in [www.rivistapaginauno.it](http://www.rivistapaginauno.it).

<sup>296</sup> L'opinione comune in dottrina riteneva che la nuova misura, di carattere eccezionale, operasse in situazioni di grave allarme sociale, evidentemente di difficile definizione preventiva, ma comunque riferibili ad accadimenti estranei alla realtà penitenziaria e al comportamento che i singoli soggetti avrebbero potuto porre in essere in carcere (in caso contrario, infatti, sarebbero state sufficienti le previsioni degli articoli 14 - bis e 41 - bis, 1° comma). Inoltre, il richiamo normativo all'art. 4 - bis ord. pen. per l'individuazione della tipologia di reati, rischiava di fare della natura del crimine commesso l'unico presupposto per l'adozione del provvedimento del governo. Per questo c'è chi, in dottrina, al fine di conferire maggiore determinatezza a questa previsione, ha finito per concludere che in ogni caso la decisione dell'esecutivo doveva conseguire



Purtroppo tale indeterminatezza non caratterizzava solo i presupposti applicativi del regime ex art. 41 - bis, comma 2, ma ne connotava anche il contenuto.

Infatti, stando alla lettera della norma, essa attribuiva all'esecutivo la facoltà di dare alla misura un'estensione massima, fino a comportare la sospensione di tutte le regole di trattamento e di tutti gli istituti dell'ordinamento penitenziario.

L'unico limite previsto a tale potere discrezionale era il principio di necessità della restrizione, per cui, in ogni caso, l'esecutivo poteva, e doveva, adottare soltanto le misure rese opportune dall'emergenza di ordine pubblico; nei fatti, però, si trattava di un limite facilmente superabile, dato che l'uso della stessa parola "emergenze" poteva ricondurre a situazioni di vario tipo, non meglio precisate.<sup>297</sup>

Tuttavia, anche se la norma non sembrava porre confini al potere statuale di comprimere i diritti dei detenuti, a fronte di esigenze di difesa sociale, rimaneva saldo il principio secondo cui la misura non poteva comunque far arrivare all'estrema compromissione delle posizioni giuridiche del detenuto: in tal caso, infatti, la norma sarebbe stata illegittima rispetto all'art. 27<sup>3</sup> Costituzione.<sup>298</sup>

Oggetto di un acceso dibattito era anche il fatto che l'organo preposto all'adozione del provvedimento fosse il Ministro di Grazia e Giustizia: in questo modo, infatti, egli veniva investito di un ruolo che appariva del tutto inconsueto, sia per i

---

ad un problema di ordine e sicurezza pubblica che fosse in qualche modo cagionato proprio dai destinatari della misura. V. MARTINI A., *Commento all'art. 19, d.l. 8 giugno 1992 n. 306*, cit., 212. L'autore continua così: "*Si dovrebbe quindi non solo trattare di un'emergenza determinata da organizzazioni criminali che appartengono allo stesso genus o che siano ad esse collegate, ma altresì riferibili ai destinatari della misura in virtù dell'esistenza di rapporti attuali con esse. Una simile soluzione consentirebbe di ancorare il mutamento della pena verso forme di maggior rigore ad un giudizio (di pericolosità del soggetto) attuale e concreto, a comportamenti comunque a lui rimproverabili*".

<sup>297</sup> Nei primi anni di applicazione, i provvedimenti hanno, nei fatti, disposto limitazioni come: a) divieto di colloqui con persone diverse dai congiunti, dai conviventi e dai difensori, salvo che per il comprovato compimento di atti giuridici; b) divieto di concessione di colloqui ai familiari e conviventi con frequenza superiore a due al mese e limitazione di quelli telefonici a uno soltanto mensile; c) sottoposizione al visto di controllo di tutta la corrispondenza epistolare o telegrafica in partenza e in arrivo; d) divieto di permanenza all'aria aperta per più di due ore al giorno; e) sospensione dei colloqui premiali; f) limitazione dell'acquisto e della ricezione di generi e oggetti permessi dal regolamento interno; g) limitazione della ricezione di pacchi mensili in misura di due, purché contenenti esclusivamente abiti, biancheria ed indumenti intimi. V. PRESTIPINO GIARRITTA M., *Commento alla sentenza 349/1993 della Corte costituzionale*, in *Il foro italiano*, 1995, 490.

<sup>298</sup> La norma, quindi, deve essere letta alla luce dei principi costituzionali contenuti nell'art. 27<sup>3</sup>: in questo senso rimangono in capo al detenuto tutta una serie di diritti attinenti il rispetto della dignità e dell'integrità personale, il diritto all'igiene e alla salute, il diritto al culto religioso, a mantenere i contatti con la propria famiglia (sia pure con le dovute cautele) e il diritto di difendersi. V. MARTINI A., *Commento all'art. 19, d.l. 8 giugno 1992 n. 306*, cit., 213 - 214.

contenuti del potere conferito, sia perché non era previsto nessun raccordo, nessuna cooperazione, con gli organi investigativi o giudiziari.<sup>299</sup>

Infine, rilevano due ulteriori punti di criticità della norma.

Il primo atteneva alla mancata previsione, nella formulazione originaria, di un mezzo d'impugnazione da utilizzare contro l'adozione del provvedimento ministeriale; secondo la lettera della legge, cioè, il detenuto sottoposto a 41 - bis non aveva possibilità di opporsi all'adozione del provvedimento nei suoi confronti.

Il secondo punto critico riguardava la proroga del regime: infatti, la norma prevedeva che il provvedimento disponesse un regime della durata di sei mesi, rinnovabile, ma, allo stesso tempo, non dettava criteri specifici in presenza dei quali procedere alla proroga del regime.<sup>300</sup>

Tutte queste problematiche hanno portato da una parte ad alcune sentenze importanti da parte della Corte costituzionale, che ha cercato di "levigare" la disciplina del 41 - bis<sup>2</sup>, rendendola conforme a Costituzione, e, dall'altra, anche ad una modifica della normativa, operata attraverso due diversi interventi legislativi: il primo del 2002 e il secondo del 2009.

## **2. Quattro importanti pronunce della Corte costituzionale in materia di 41 - bis<sup>2</sup>, e le successive riforme legislative del 2002 e del 2009**

Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del regime detentivo speciale, la Corte costituzionale è stata più volte investita di questioni riguardanti

---

<sup>299</sup> ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 22. Sul punto cfr. MARTINI A., *op. cit.*, 214, che ritiene che "soltanto i vertici di tali organi istituzionali sono in grado di operare un vaglio delle emergenze sociali per stabilire se sussistano o meno i gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica: solo un organo monocratico come il Ministro può adottare tempestivamente una risposta a tale emergenza". Secondo l'autore la scelta di affidare ad un Ministro tale potere conferma "pienamente la natura di strumento di extrema ratio della misura, ultima difesa per lo Stato".

<sup>300</sup> Per chi entrava nel circuito del regime speciale era difficile uscirne: infatti, una volta provata l'attualità del collegamento con l'organizzazione criminale era difficile stabilire la fine di tale rapporto. Nella prassi, quando veniva a scadere il primo decreto applicativo, l'assenza di ulteriori prove di collegamenti attuali veniva interpretata come una conseguenza dell'efficace funzionamento del regime, e apriva la strada a successive proroghe, rispetto alle quali solo la collaborazione con la giustizia poteva mettere fine all'assoggettamento alla disciplina speciale. V. ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 23.

tale istituto: in tutte queste occasioni, pur arrivando sempre a sancire la compatibilità costituzionale della norma, la Consulta ha fornito, con le sue sentenze, un'interpretazione in un certo senso evolutiva e allo stesso tempo restrittiva della disciplina, contribuendo a delinearne i contorni nei punti in cui la normativa era troppo vaga.<sup>301</sup>

Le indicazioni date dalla Corte nelle sue pronunce hanno preparato la strada alle modifiche del legislatore, che ha dimostrato di averle recepite nel suo successivo intervento in materia nel 2002.

Con la sentenza del 28 luglio 1993, n. 349, da noi già citata in fase introduttiva, la Corte costituzionale si è espressa per la prima volta in materia di 41 - bis, comma 2. ord. pen., ed ha contribuito non poco a fare chiarezza sull'interpretazione della norma, definita dalla stessa Corte come "certamente di non felice formulazione".

In questa prima pronuncia, la Consulta enuncia due importanti affermazioni di principio, secondo le quali *"la sanzione detentiva non può comportare una totale ed assoluta privazione della libertà della persona"*, e *"chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo"*; subito dopo, però, alla posizione giuridica soggettiva del detenuto la Corte contrappone, nel suo ragionamento, l'opposto potere di coazione personale, di cui lo Stato è titolare al fine della difesa dei cittadini e dell'ordine giuridico.

Questo potere consente allo Stato di disporre una variazione del regime detentivo, più o meno afflittiva, perché *"un certo grado di flessibilità può rivelarsi necessario sia ai fini di rieducazione del detenuto che per l'ordine e la sicurezza interni"*.

Tale grado di flessibilità deve comunque ricadere all'interno dei limiti costituzionali: secondo la Corte, l'Amministrazione penitenziaria può adottare provvedimenti, in ordine alle modalità di esecuzione della pena, che non eccedano il sacrificio di libertà già imposto al detenuto con la sentenza di condanna; simili provvedimenti rimangono, in ogni caso, soggetti ai limiti previsti dalla

---

<sup>301</sup> Le quattro sentenze "chiave" in materia sono tutte intervenute a metà degli anni '90, e sono le sentenze n. 349/1993, n. 410/1993, n. 351/1996 e n. 376/1997. Per una carrellata riepilogativa in merito alle sentenze costituzionali sul regime ex art. 41 - bis, v. RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 218 ss; PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, cit., 189 ss; ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 42 ss.

Costituzione in ordine al divieto di ogni violenza fisica e morale (art. 13<sup>4</sup>), di trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27<sup>3</sup>) ed al diritto di difesa (art. 24).

Ne deriva che è certamente da escludere che misure di natura sostanziale, che incidono sulla quantità e sulla qualità della pena, possano essere adottate al di fuori dei principi della riserva di legge e della riserva di giurisdizione indicati dall'art. 13<sup>2</sup> Cost.; inoltre, misure di questo genere devono uniformarsi anche ai principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena, che discendono dagli art. 27, commi 1 e 3, e 3 della Costituzione.<sup>302</sup>

La Corte, quindi, "incanala" la lettura della disciplina del 41 - bis<sup>2</sup>, lungo i binari di quei principi costituzionali che sono imprescindibili nell'applicazione di una pena detentiva, e che sono espressi dagli articoli 3, 13 e 27 della Costituzione.

I giudici rimettenti, nel caso di specie, lamentavano che la norma attribuisse al Ministro di Grazia e Giustizia il potere di incidere, in *peius*, sulla pena e sul grado di libertà personale del detenuto; tuttavia, secondo i giudici della Consulta, se la norma viene letta correttamente, e cioè alla luce dei principi costituzionali detti, tale affermazione non è fondata: in una lettura "costituzionalmente orientata", il potere del Ministro sarebbe limitato alla sola sospensione di quelle regole e istituti che già nell'ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna amministrazione penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto.

Sempre nella sentenza 349/1993, la Corte è intervenuta anche al riguardo delle garanzie giurisdizionali necessarie per i provvedimenti ministeriali istitutivi del 41 - bis<sup>2</sup>.

Abbiamo già detto che il testo del 41 - bis<sup>2</sup> non contemplava alcun rimedio per consentire al detenuto di impugnare la valutazione effettuata dal Ministro di Grazia e Giustizia.

Nonostante il silenzio della norma, però, al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina, gran parte della dottrina era concorde nel ritenere necessaria una forma di controllo giurisdizionale sui provvedimenti ministeriali, pena una disapplicazione inaccettabile delle garanzie costituzionali.

---

<sup>302</sup> V. Corte costituzionale, sentenza del 28 luglio 1993, n. 349, § 5.1, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, 2748.

Le opinioni rimanevano tuttavia contrastanti per quanto riguardava l'individuazione del giudice competente a pronunciarsi.

Secondo alcuni, trattandosi di un atto amministrativo, il detenuto poteva ricorrere unicamente di fronte agli organi della giustizia amministrativa; altri invece ritenevano che si dovesse ricorrere alla magistratura ordinaria, in particolare alla magistratura di sorveglianza quale giudice naturale delle vicende esecutive.<sup>303</sup>

Di fronte a questo dibattito, la Corte, nella sentenza 349, ha affermato che i provvedimenti ministeriali istitutivi del regime ex 41 - bis<sup>2</sup> "sono certamente sindacabili dal giudice ordinario".<sup>304</sup>

Nonostante questa prima indicazione, è solo con la successiva sentenza, la numero 410/1993, che la Corte specifica qualcosa in più sul punto, aggiungendo che "*in assenza di disposizione espressa, la competenza a sindacare la legittimità dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione penitenziaria ai sensi dell'art. 41 - bis deve riconoscersi a quello stesso organo giurisdizionale a cui è stato demandato il controllo sull'applicazione, da parte della medesima Amministrazione, del regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'art. 14 - ter dell'ordinamento penitenziario*".<sup>305</sup>

Seguendo le indicazioni della Corte, quindi, competente sulla valutazione di legittimità del provvedimento ministeriale è il Tribunale di sorveglianza; l'applicazione, per analogia, del procedimento previsto dall'art. 14 - ter "salva" la disciplina del regime di detenzione speciale da una pronuncia di illegittimità costituzionale.

Tuttavia, anche in seguito a quest'ultima pronuncia il dibattito sul punto non si è placato: una volta stabilito che la competenza spettava al Tribunale di

---

<sup>303</sup> Sulle due diverse posizioni v. MARTINI A., *Commento all'art. 19, d.l. 8 giugno 1992 n. 306*, cit., 215; GIUNTA F., *Commento all'art. 1, l. 16 febbraio 1995 n. 36. Proroga delle disposizioni di cui all'art. 41 - bis legge 26 luglio 1975, n. 354, sulla sospensione delle normali regole di trattamento penitenziario*, in *Legislazione penale*, 1996, 49.

<sup>304</sup> Più in generale, sulla sentenza 349/1993 v. RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 219 - 220; FONTANELLI E., *L'art. 41 - bis l. 354/1975 come strumento di lotta contro la mafia*, cit.

<sup>305</sup> La Corte, ritiene di poter applicare, in maniera analogica, il procedimento previsto nell'art. 14 - ter per il regime di sorveglianza particolare dell'art. 14 - bis, perché fra i due ricorre notevole identità di presupposti; il regime di sorveglianza particolare "*nella sua concreta applicazione viene ad assumere un contenuto largamente coincidente con il regime differenziato introdotto con il provvedimento ex art. 41 bis, secondo comma, di sospensione del trattamento penitenziario*". V. Corte costituzionale, sentenza del 5 novembre 1993, n. 410, § 3.4 e 3.5, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

sorveglianza, la discussione si è spostata, arrivando a chiedersi se il sindacato del Tribunale, in relazione ai provvedimenti applicativi del 41 - bis, fosse limitato alla mera verifica della legittimità del provvedimento, con l'esclusione di qualsiasi valutazione sul merito, oppure potesse riguardare anche il contenuto dell'atto.<sup>306</sup>

Si è reso, così, indispensabile un nuovo intervento della Corte costituzionale che, con la sentenza 351/1996, ha precisato quelli che sono i "limiti interni" e i "limiti esterni" che circoscrivono l'adozione del provvedimento ministeriale.<sup>307</sup>

Quanto ai limiti "esterni", la Corte richiama la sua precedente giurisprudenza, ribadendo che, nel configurare tale regime, l'amministrazione non può superare certi confini: in particolare, non possono essere adottate misure comunque incidenti sulla qualità e la quantità della pena, o sul grado di libertà personale del detenuto, né potrebbero adottarsi determinazioni che vadano a precludere o a condizionare in via di diritto l'applicabilità ai detenuti di benefici che incidano sullo stato di libertà (ferme restando le limitazioni di legge per particolari tipologie di reato, come nel caso dell'art. 4 - bis dell'ordinamento penitenziario).

Vi è, però, anche un preciso "limite interno" all'esercizio del potere ministeriale: non possono, cioè, disporsi *"misure che per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o siano palesemente inidonee o incongrue rispetto all'esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento"*.<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, cit., 190.

<sup>307</sup> La pronuncia nasce da una questione sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, che riteneva che la norma dell'art. 41 - bis, e quella connessa dell'art. 14 - ter, fossero state oggetto, nella giurisprudenza della Corte di cassazione, di una "lettura non costituzionale", secondo la quale i provvedimenti sarebbero sindacabili dal Tribunale di sorveglianza solo in ordine all'esistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 41 - bis ad un determinato soggetto, e non invece in ordine al loro contenuto. Secondo il giudice rimettente era possibile una "diversa lettura costituzionale" delle norme, in base alla quale si sarebbe dovuto ammettere il sindacato del Tribunale di sorveglianza anche sulle singole misure restrittive. Secondo il magistrato fiorentino l'interpretazione data dalla Cassazione risultava in contrasto con più disposizioni costituzionali: con l'art. 13<sup>2</sup> Cost., in quanto l'assenza di sindacato sul contenuto delle singole misure lascerebbe mano libera all'amministrazione nel determinare tale contenuto; con l'art. 3<sup>1</sup> Cost., in quanto consentirebbe all'amministrazione penitenziaria di applicare regimi di detenzione differenziati che superano ogni ragionevolezza; e con l'art. 27<sup>3</sup> Cost., in quanto, consentendo all'amministrazione di introdurre senza alcun controllo di contenuto restrizioni all'ordinario regime carcerario, non si escluderebbe che possano realizzarsi trattamenti contrari al senso di umanità. Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 18 ottobre 1996, n. 351, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, 3043 ss.

<sup>308</sup> Secondo la Corte, infatti, mancando tale congruità, *"le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una*

Limite assoluto all'esercizio del potere ministeriale è, infine, il divieto di disporre trattamenti contrari al senso di umanità, discendente dall'art. 27<sup>3</sup> Cost.; nell'individuazione dei parametri normativi per l'attuazione di tale divieto le indicazioni fornite dal legislatore nel comma 4 dell'art. 14 - quater appaiono, agli occhi della Corte, "particolarmente pregnanti".<sup>309</sup>

Alla luce di quanto detto, possiamo affermare che la risposta della Consulta ai dubbi sollevati dai giudici rimettenti "salva" l'art. 41 - bis<sup>2</sup> ord. pen. dalla censura di illegittimità costituzionale, ma ne impone una corretta lettura all'interno di un sistema che non deve sacrificare i diritti della persona detenuta nemmeno di fronte alla ragion di Stato.<sup>310</sup>

Rimane da guardare a una pronuncia dell'anno successivo, la n. 376/1997, con cui la Corte costituzionale, dopo aver ribadito concetti importanti già enunciati nella sua giurisprudenza precedente, è intervenuta anche sul problema posto dalla proroga dei provvedimenti ministeriali.<sup>311</sup>

Secondo la Corte *"poiché ogni provvedimento deve essere adeguatamente motivato, anche ogni provvedimento di proroga delle misure dovrà recare*

---

*portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale".* V. Corte costituzionale, sentenza 351/1996, § 5, in *Giurisprudenza Costituzionale*, cit., 3052 - 3053.

<sup>309</sup> L'art. 14 - quater, comma 4, specifica gli ambiti della vita carceraria che non possono essere incisi dalle restrizioni disposte con il regime di sorveglianza particolare, di cui all'art. 14 - bis. V. ARDITA S. *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, cit., 51. Quanto al contenuto del regime di "carcere duro", la Corte arriverà a dire qualcosa di più nella sentenza 376/1997, dove afferma che l'applicazione del regime differenziato ex art. 41 - bis<sup>2</sup> *"non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'art. 13 dell'ordinamento penitenziario, né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste dall'art. 27 dello stesso ordinamento, le quali dovranno semmai essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L'applicazione dell'art. 41 - bis non può dunque equivalere ... a riconoscere una categoria di detenuti che sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione"*. V. Corte costituzionale, sentenza n. 376/1997, § 7, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, 3634.

<sup>310</sup> Per questa e altre considerazioni sulla sentenza 351/1996 v. il commento di FIORIO C., *L'inaccettabilità delle ingerenze degli organi amministrativi e il controllo totale del Tribunale di sorveglianza: verso la giurisdizionalità completa dell'esecuzione penale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, 3056 ss.

<sup>311</sup> In questo caso il giudice del Tribunale di sorveglianza di Napoli aveva rilevato che l'applicazione del regime differenziato ex art. 41 - bis<sup>2</sup> operava senza limitazioni temporali, dato che i decreti ministeriali si susseguivano nel tempo, prorogando il regime nei confronti dello stesso detenuto, senza che nei provvedimenti di proroga fosse indicata alcuna motivazione nuova o diversa. La norma si poneva, perciò, in contrasto con gli artt. 3<sup>1</sup>, 13<sup>2</sup> e 27<sup>2-3</sup> della Costituzione, in quanto la proroga ripetuta ed immotivata del decreto esulava di fatto dai caratteri di uguaglianza, necessità, urgenza, provvisorietà e umanità costituzionalmente rilevanti. V. FONTANELLI E., *L'art. 41 - bis l. 354/1975 come strumento di lotta contro la mafia*, cit.

*un'autonoma congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime mirano a prevenire: non possono ammettersi semplici proroghe immotivate del regime differenziato, né motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte".*<sup>312</sup>

Da questa breve ricostruzione delle prime pronunce della Corte costituzionale in materia di regime detentivo speciale possiamo ricavare una considerazione di fondo: attraverso una serie di sentenze interpretative di rigetto, la Consulta, pur negando sempre l'incompatibilità costituzionale dell'art. 41 - bis<sup>2</sup>, è intervenuta in maniera precisa e pressante sul regime istituito, cercando di darne una lettura conforme a Costituzione e "smussando quegli angoli" che potevano risultare al limite della costituzionalità.

Nelle sue sentenze, la Corte accoglie quelle interpretazioni dell'art. 41 - bis che si dimostrano necessarie per non conferire alla norma un significato che contrasterebbe con i parametri costituzionali<sup>313</sup>; si potrebbe, perciò, dire che la Corte ha "salvato" la norma per "salvare" ciò che essa rappresenta, cioè il simbolo dell'impegno dello Stato a contrastare la criminalità organizzata, specie quella mafiosa.<sup>314</sup>

In ognuna di tali pronunce è, in questa prospettiva, contenuta una velata minaccia: o la successiva interpretazione dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> si adegnerà, nel diritto vivente, alle "indicazioni" della Corte, o quest'ultima sarà costretta, se nuovamente investita della questione, a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma.

Una conferma di questo si può leggere nel fatto che a tali "indicazioni" della Corte si sono conformate tutte le componenti istituzionali interessate: legislatore, giudici e amministrazione penitenziaria.<sup>315</sup>

Una dimostrazione di tale adeguamento si è avuta nel 2002, quando un rilevante intervento legislativo ha modificato le impostazioni del 41 - bis<sup>2</sup>, seguendo quanto

---

<sup>312</sup> Corte costituzionale, sentenza del 5 dicembre 1997, n. 376, § 6, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, 3633.

<sup>313</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza 351/1996, § 7, cit., 3054.

<sup>314</sup> CESARIS L., *In margine alla sentenza Costituzionale n. 376 del 1997: l'art. 41 - bis comma 2 ord. pen. norma effettiva o norma virtuale?*, in *Cassazione penale*, 1998, 3185.

<sup>315</sup> PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, cit., 191.



detto dalla Corte costituzionale nelle sue sentenze: si tratta della legge 279/2002, che incide sia sull'art. 4 - bis, sia sul 41 - bis<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda la prima norma, si aggiungono all'elenco dei reati per i quali la concessione dei benefici penitenziari è subordinata alla collaborazione con la giustizia, anche i reati di terrorismo, nazionale o internazionale, commessi con atti di violenza, e i reati di riduzione in schiavitù e tratta di persone.

Quanto all'intervento operato sull'art. 41 - bis<sup>2</sup>, i profili rilevanti sono più di uno: il primo e più importante riguarda la stabilizzazione del regime stesso, che perde il suo carattere temporaneo, e che entra, in maniera stabile, nel nostro ordinamento.

In secondo luogo, la sospensione delle regole di trattamento è adesso *"condizionata espressamente dalla presenza di elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva e deve tradursi nelle (sole) restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i sopra menzionati collegamenti"*; inoltre il regime, da adottare con provvedimento motivato, ha durata non inferiore ad un anno e non superiore a due ed è prorogabile nelle stesse forme, per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno, purché non risulti che la capacità del detenuto di mantenere contatti con le associazioni criminali sia venuta meno.

Infine, la novella del 2002 incide su due ulteriori aspetti: da un lato individua espressamente una serie di regole del trattamento penitenziario che possono essere sottoposte a restrizioni ai fini dell'applicazione del regime detentivo speciale, dall'altro interviene anche sul procedimento di reclamo, di cui si dettano esplicitamente tempi e organismi competenti.<sup>316</sup>

---

<sup>316</sup> Quanto al contenuto del provvedimento di sospensione, esso può comportare: a) l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna per prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza; b) la determinazione dei colloqui con familiari e conviventi in numero non inferiore a 1 e non superiore a 2 al mese, da svolgersi in locali attrezzati, in modo da impedire il passaggio di oggetti (è poi prevista la possibilità di ascoltare o registrare i colloqui stessi); c) la limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno; d) l'esclusione dalle rappresentanze dei detenuti e degli internati; e) la sottoposizione al visto di censura della corrispondenza (resta esclusa la posta inviata ai membri del Parlamento o ad autorità nazionali o europee aventi competenza in materia di giustizia); f) la limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a cinque persone e superare le quattro ore al giorno.

Per quanto riguarda, invece, il reclamo, esso può essere proposto entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento istitutivo del 41 - bis, di fronte al Tribunale di sorveglianza, il quale ha, a sua volta, dieci giorni per decidere, con ordinanza, dopo aver verificato la sussistenza

L'esperienza applicativa di questa nuova disciplina, però, ad alcuni organi istituzionali non è sembrata sufficiente per raggiungere le finalità proposte; così, in alcuni atti istituzionali degli anni successivi emerge una richiesta di irrigidimento del regime, ritenuto, nella sua configurazione del 2002, non idoneo a fronteggiare le esigenze di sicurezza e ordine pubblico.<sup>317</sup>

Tale linea di pensiero, desiderosa di inasprire il regime ai fini di un'ancora più efficace lotta alla criminalità organizzata, è stata recepita nella legge del 15 luglio 2009, n. 94.

Si finisce, così, per incrementare la durezza di quel carcere già denominato "duro"; la riforma, infatti, interviene su tre linee di indirizzo principali: l'ampliamento temporale del periodo di permanenza in 41 - bis (elevato a 4 anni, prorogabili con altri provvedimenti analoghi, ognuno dei quali valido due anni), l'inasprimento dello stesso regime detentivo, e la riduzione delle garanzie giurisdizionali.

Quanto al contenuto del provvedimento sospensivo, la nuova norma ne prevede un'elencazione tassativa<sup>318</sup>: in questa prospettiva, si è intervenuti sul numero dei

---

dei presupposti per l'adozione del provvedimento; una volta comunicata l'ordinanza, il detenuto o il difensore hanno ulteriori dieci giorni per proporre ricorso in cassazione per violazione di legge. Sulla novella del 2002, più in generale, v. RUOTOLO M., *Quando l'emergenza diventa quotidiana. Commento alle modifiche degli artt. 4 - bis e 41 - bis dell'ordinamento penitenziario*, in *Studium Iuris*, 2003, 417 ss.

<sup>317</sup> Il riferimento è alla *Relazione al Parlamento sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41 - bis dell'ordinamento penitenziario*, ad opera della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, approvata l'8 marzo 2005 e reperibile in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it). A pagina 22 della Relazione, si afferma che "i detenuti sottoposti al regime differenziato comunicano con l'esterno e fra di loro, in modo continuo e ordinario ... Si registra una costante ricerca di nuove vie di comunicazione da parte dei detenuti ed una altrettanto costante attività di contrasto da parte del DAP. Seppure non sarà possibile l'interdizione assoluta delle relazioni con l'esterno, occorre far seguire in sede applicativa una linea di rigore, che si intende ribadire sul piano politico e normativo".

Nello stesso senso si esprime la *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza* del 2008, anch'essa reperibile in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), quando, a pagina 34 - 35, evidenzia come i boss detenuti fossero "capaci, nonostante i vincoli del regime differenziato del 41 - bis, di indicare e sostenere le scelte operative ed economiche del gruppo di riferimento". Si menziona poi specificamente un'indagine condotta in relazione a una famiglia mafiosa, nella quale era emerso che gli "esponenti apicali detenuti, sebbene tutti sottoposti al regime carcerario previsto dall'art. 41 - bis, impartivano disposizioni ai gregari dell'organizzazione attraverso i colloqui con i congiunti e in video - conferenza con i propri difensori, tra i quali inserivano fittiziamente i propri affiliati".

<sup>318</sup> Infatti, in seguito alla modifica del 2009, si dice che la sospensione "prevede" (e non più "può prevedere") le limitazioni elencate nell'art. stesso: questo significa che non è possibile modulare il contenuto del decreto ministeriale in ragione delle esigenze riscontrate nel caso concreto, ma che necessariamente sono imposte tutte le limitazioni indicate nel comma 2 *quater*. Si è così eliminato

colloqui con i familiari, che è stato ridotto a uno solo mensile, sempre e comunque videoregistrato, sui colloqui telefonici (uno al mese, registrato e della durata di dieci minuti, previsto solo per chi non effettui colloqui diretti), e anche sui colloqui con i difensori, diretti o telefonici, limitati nella misura massima di tre alla settimana.

L'inasprimento riguarda anche la vita all'interno dell'istituto, in quanto si riducono sensibilmente le possibilità di socialità tra i detenuti stessi: con l'intervento legislativo si stabilisce "l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi", i contatti diventano possibili al massimo con altri quattro detenuti, e le ore di permanenza all'aria passano da quattro a due al giorno.

Inoltre, si prevede la collocazione dei detenuti in regime di 41 - bis<sup>2</sup> in appositi istituti a loro esclusivamente dedicati, "collocati preferibilmente in aree insulari" (il riferimento è alle carceri di Pianosa e dell'Asinara) e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria (il GOM).<sup>319</sup>

In relazione alla diminuzione delle garanzie giurisdizionali, due sono gli interventi compiuti: da un lato, si elimina il sindacato, da parte del Tribunale di sorveglianza, sulla congruità del contenuto del provvedimento rispetto alle esigenze perseguite, essendo possibile, adesso, solo controllare la sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento<sup>320</sup>; dall'altro lato, si sposta la competenza per i reclami al solo Tribunale di sorveglianza di Roma, con un

---

ogni possibile spazio discrezionale; una previsione, questa, che sembra essere in aperto contrasto con quanto detto dalla Corte costituzionale nella sentenza 351/1996, per cui deve esservi un rapporto di congruità fra restrizioni e salvaguardia delle esigenze, dovendo eliminarsi tutte quelle limitazioni che non siano necessarie e sufficienti a soddisfare le esigenze di ordine e sicurezza. Sul punto v. CESARIS L., *Esigenze di ordine e sicurezza e ordinamento penitenziario*, Pavia, Biblioteca delle Scienze, 2010, reperibile in [www.dispenseonline.net](http://www.dispenseonline.net).

<sup>319</sup> Il GOM (Gruppo Operativo Mobile) opera alle dirette dipendenze del DAP ed è chiamato a vigilare sul buon funzionamento del regime di detenzione speciale nelle sezioni in cui sono reclusi i soggetti sottoposti al 41 - bis. Al fine di aumentare i livelli di sicurezza, il personale del GOM non è stanziale nella sede dove presta servizio, ma ruota con cadenza quadrimestrale nei reparti operativi dislocati nei diversi istituti penitenziari del territorio. V. CESARIS L., *Esigenze di ordine e sicurezza e ordinamento penitenziario*, cit.

<sup>320</sup> Questa conseguenza parrebbe inevitabile, dato che, come detto, il contenuto del provvedimento sospensivo è predeterminato dal legislatore e non è più modulabile in funzione delle esigenze del caso concreto. Il legislatore sembra, cioè, aver posto una presunzione di congruità del contenuto così come delineato nel comma 2 - *quater* rispetto alle finalità del regime sospensivo. V. CESARIS L., *Esigenze di ordine e sicurezza e ordinamento penitenziario*, cit.

probabile sovraccarico di lavoro e con un conseguente allungamento dei tempi per le decisioni.<sup>321</sup>

Questa è la normativa vigente ad oggi.

Di fronte a un simile aggravio della disciplina si pongono, dirompenti, due questioni: la prima riguarda la compatibilità di tali previsioni rispetto alla Costituzione e alle Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, la seconda riguarda la finalità realmente perseguita con l'articolo 41 - bis<sup>2</sup>.

Alcune delle restrizioni introdotte, infatti, non solo appaiono in possibile contrasto con la norma costituzionale, e con la disciplina della CEDU, ma appaiono anche meramente vessatorie, punitive, senza nessuna connessione con la finalità della recisione dei collegamenti fra soggetto e associazione criminale di appartenenza.

Prendiamo, ad esempio, la modifica relativa alla durata del provvedimento sospensivo, elevata a quattro anni, prorogabile per ulteriori periodi, ciascuno di due anni.<sup>322</sup>

Questa scelta pare sottintendere che, una volta assegnato il regime di 41 - bis, il tempo di permanenza all'interno del regime detentivo speciale debba essere necessariamente lungo, se non addirittura perpetuo; essendo predeterminata la durata, non è più possibile, neppure per il Ministro, graduare il provvedimento, adattandolo alle concrete esigenze del singolo caso: ne potrebbe, perciò, derivare una violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto situazioni di pericolosità diversa vengono trattate allo stesso modo.<sup>323</sup>

Ma non finisce qui: all'allungamento della durata del regime, infatti, si affianca l'introduzione di una nuova disposizione, secondo cui il trascorrere del tempo non può costituire elemento sufficiente a stabilire l'assenza di contatti fra il condannato e l'organizzazione criminale.

---

<sup>321</sup> Sulla legge 94/2009 v. TORRENTE G., *Il regime speciale dell'art. 41 - bis dell'Ordinamento Penitenziario tra funzioni manifeste e funzioni latenti della norma giuridica*, in *Antigone*, 2010, n. 1, 149 ss; CESARIS L., *Esigenze di ordine e sicurezza e ordinamento penitenziario*, cit.

<sup>322</sup> L'inasprimento della durata risulta anche aggravato dalla contestuale abrogazione della disposizione che consentiva al Ministro di revocare anticipatamente rispetto alla scadenza il provvedimento sospensivo, qualora fossero venute meno le condizioni che avevano legittimato l'adozione o la proroga del provvedimento stesso. In merito si deve anche precisare che la proroga è basata su di una condizione espressa in negativo, ovvero che non sia venuta meno la capacità di mantenere i contatti. V. CESARIS L., *Esigenze di ordine e sicurezza e ordinamento penitenziario*, cit., che ha sottolineato come si tratti di una "*probatio diabolica, non essendo possibile offrire la prova di ciò che non sussiste*".

<sup>323</sup> CESARIS L., *Esigenze di ordine e sicurezza e ordinamento penitenziario*, cit.

Una previsione che appare in contrasto con la funzione stessa del regime detentivo speciale.

Difatti, dare per presupposto che quattro anni in 41 - bis non siano sufficienti a recidere i collegamenti con l'associazione criminale di appartenenza può significare due sole cose: o il regime del 41 - bis è inefficace rispetto agli obbiettivi che si propone, oppure i reali scopi della norma sono altri, diversi da quelli enunciati.<sup>324</sup>

Analogamente, appare incomprensibile la riduzione del numero dei colloqui con i familiari, posto che comunque si svolgono con una serie di garanzie, quali l'audio e videoregistrazione, nonché in locali muniti di vetri divisorii e con citofono, per impedire il passaggio di oggetti; la scelta di delimitare il numero e la durata dei colloqui con il difensore, poi, va ad incidere sul diritto di difesa sancito nell'art. 24 Costituzione e nell'art. 6 CEDU (al riguardo di questo aspetto v. la pronuncia della Corte costituzionale n. 143/2013, di cui ci occuperemo fra poco).<sup>325</sup>

La sensazione, quindi, è di essere di fronte a una normativa che "cozza" con i principi espressi dalla nostra Carta costituzionale non solo in tema di diritti della persona, diritto di difesa, pena ed esecuzione della stessa, ma anche con riguardo a valori supremi quali dignità, uguaglianza e libertà personale.

La recente novella del 2009 non è rimasta a lungo esente da correzioni: la Corte costituzionale, infatti, ha già emanato alcune sentenze volte a rimodellare, ancora una volta, la disciplina introdotta dal legislatore.

### **3. Nuovi, recenti interventi della Corte sul 41 - bis<sup>2</sup>: le sentenze 190/2010 e 135 e 143 del 2013.**

A distanza di pochi mesi dalla sua entrata in vigore, il regime del 41 - bis<sup>2</sup>, così come concepito dalla riforma del 2009, viene sottoposto a un primo vaglio di costituzionalità, ad opera della sentenza del 28 maggio 2010, n. 190.

---

<sup>324</sup> TORRENTE G., *Il regime speciale dell'art. 41 - bis dell'Ordinamento Penitenziario tra funzioni manifeste e funzioni latenti della norma giuridica*, cit., 153.

<sup>325</sup> CESARIS L., *Esigenze di ordine e sicurezza e ordinamento penitenziario*, cit.

La questione di costituzionalità era stata proposta dal Tribunale di sorveglianza di Roma, in relazione alla novità legislativa che aveva eliminato la possibilità, per lo stesso Tribunale di sorveglianza, di sindacare il contenuto del provvedimento ministeriale, lasciandogli solo il controllo sui presupposti per la sua adozione.

Il giudice *a quo* osserva, a questo proposito, che il venir meno del controllo di legalità sui contenuti del provvedimento ministeriale non può che determinare una violazione delle norme costituzionali poste a tutela della libertà personale, del diritto di difesa e della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione (articoli 13, 24 e 113<sup>1-2</sup> Costituzione).

Con il medesimo provvedimento, inoltre, il Tribunale ha anche sollevato questione di legittimità costituzionale con riguardo alla modifica dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> che riduce a due il numero di ore trascorribili all'aria aperta per i detenuti in regime speciale: secondo il rimettente, la norma, nella sua attuale formulazione, determinerebbe sia una violazione dell'art. 3<sup>1</sup> Cost., in quanto originante un'irragionevole disparità di trattamento tra detenuti non giustificata dal regime detentivo speciale, sia una violazione dell'art. 27<sup>3</sup> Cost., in quanto tesa a prevedere un trattamento detentivo contrario al senso di umanità.<sup>326</sup>

Le due questioni, per maggiore chiarezza, devono essere considerate separatamente.

Quanto all'asserita violazione degli artt. 13, 24 e 113<sup>1-2</sup> Cost., la Corte ritiene la questione inammissibile, perché il giudice *a quo* avrebbe proceduto ad *"un'inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento ... nel cui contesto è invece assicurata la necessaria tutela giurisdizionale"*.

Infatti, secondo la Corte, *"la forte riduzione della discrezionalità ministeriale nell'individuazione delle misure conseguenti alla sospensione del trattamento ordinario del detenuto, con l'introduzione di un elenco di restrizioni tassativamente indicate dalla legge, ha determinato la scomparsa del riferimento testuale al controllo sulla congruità dei mezzi rispetto ai fini, ma non ha certamente eliminato il controllo di legittimità sul contenuto dell'atto, in ordine all'eventuale violazione di diritti soggettivi del detenuto."*

---

<sup>326</sup> V. il commento alla sentenza 190/2010 di NISTICO' M., in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it). La sentenza in esame può essere letta in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Di conseguenza, resta impregiudicato il *"rimedio generale previsto dall'ordinamento penitenziario, mai abrogato e ritenuto dalla giurisprudenza di questa Corte applicabile ... anche al regime di cui all'art. 41 bis"*.

Quindi, secondo la Corte, il rimedio c'è, ed è quello previsto dall'art. 14 - ter dell'ordinamento penitenziario, rimasto sempre esistente ed utilizzabile *"per tutti i regimi di sorveglianza particolare, ed anzi, più in generale, quale strumento di garanzia giurisdizionale per i diritti dei detenuti"*; la possibilità di ricorrere al procedimento di reclamo disciplinato dall'art. 14 - ter sarebbe stata evidente per il giudice remittente, se avesse proceduto ad una lettura costituzionalmente orientata della norma.

Quanto alla seconda questione di legittimità costituzionale, la Corte osserva che non è chiaro se il giudice *a quo* abbia inteso contestare la differenziazione, in tema di ore passate all'aperto, tra i detenuti in regime speciale e quelli in regime ordinario, o piuttosto abbia voluto lamentare l'eccessiva esiguità del numero di ore d'aria giornaliere previste per i detenuti in regime speciale: tale imprecisione si traduce, inevitabilmente, nell'ambivalenza del *petitum* e, di conseguenza, nell'inammissibilità della questione.

Ciononostante la Corte ci fornisce comunque alcune indicazioni più generali sulla questione: anzitutto, essa afferma che se il giudice rimettente avesse voluto appellarsi all'insufficienza delle ore passate all'aperto, la questione sarebbe stata comunque inammissibile, perché esulante dalla competenza della Corte stessa e ricadente, invece, in quella del legislatore.

Inoltre, la Consulta sottolinea come la riduzione delle ore d'aria previste possa essere sempre oggetto di reclamo al Tribunale di sorveglianza, da parte dei singoli detenuti, per violazione di un diritto soggettivo (quale, ad esempio, quello alla salute) nell'ambito del controllo di legalità orientato alla tutela dei diritti; in questi casi, infatti, si tratterebbe dell'accertamento della eventuale lesione di un diritto fondamentale, che non è mai giustificabile, neppure per esigenze di sicurezza, e che è sempre da verificare caso per caso.<sup>327</sup>

Quello che risulta evidente, nella lettura di questa sentenza, è che ancora una volta siamo di fronte a un provvedimento della Corte volto a "salvare" l'operatività del

---

<sup>327</sup> V. ancora il commento alla sentenza 190/2010 a cura di NISTICO' M., cit.

41 - bis<sup>2</sup> attraverso una lettura conforme a Costituzione: poco sembra cambiato rispetto alle pronunce degli anni '90.

Anche in questa decisione, dunque, la Corte è mossa dall'intento di trovare degli appigli normativi che rendano l'intervento riformatore costituzionalmente legittimo, senza però compromettere il sistema di garanzie giurisdizionali a tutela dei soggetti sottoposti al regime di detenzione speciale.<sup>328</sup>

In un certo senso, completamento di quanto affermato dalla Corte nella sentenza 190/2010 lo troviamo nella sentenza 135/2013, dove la Consulta si è pronunciata sul conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato (in particolare fra Ministro della Giustizia e magistratura di sorveglianza di Roma).

Per comprendere al meglio quest'affermazione è necessario ricostruire la complessa vicenda che ha dato vita alla sentenza in questione.

Il caso nasce da un provvedimento dell'ottobre 2010, con cui il Direttore del DAP aveva ordinato al Direttore del carcere di Rebibbia di proibire ai detenuti in regime di 41 - bis la visione dei canali televisivi di Rai sport e Rai storia.

Contro tale divieto uno dei detenuti aveva proposto reclamo al magistrato di sorveglianza di Roma, ritenendo che tale limitazione fosse lesiva del proprio diritto all'informazione, garantito dall'art. 18 dell'ord. pen. e dall'art. 21 Cost.

Il magistrato aveva accolto il reclamo e ritenuto il divieto ingiustificato, mancando la prova che la visione delle trasmissioni in questione potesse costituire l'occasione per un contatto tra i detenuti e l'esterno; ciò a differenza di altri canali, che, consentendo ai telespettatori l'invio di sms durante le trasmissioni, lasciavano aperta la possibilità di inviare comunicazioni ai detenuti in regime speciale. Coerentemente, il Magistrato aveva, perciò, ordinato la rimozione del divieto per i canali Rai.

L'amministrazione penitenziaria, anziché proporre ricorso per cassazione, aveva proceduto direttamente alla non applicazione dell'ordinanza, ingiungendo espressamente al Direttore di Rebibbia di non dare esecuzione al provvedimento giudiziale.

---

<sup>328</sup> V., TALINI S., *Sempre alla ricerca di una lettura costituzionalmente orientata del regime detentivo speciale. Commento alla sentenza 190/2010*, in [www.osservatorioantigone.it](http://www.osservatorioantigone.it).



Di qui la proposizione del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale; in particolare, il giudice *a quo* riteneva che la tutela dei diritti dei detenuti sarebbe rimasta priva di effettività se si fosse riconosciuto all'amministrazione penitenziaria il potere di non dare esecuzione ai provvedimenti emessi da un giudice a seguito di un procedimento giurisdizionale. La decisione della Corte merita di essere analizzata seguendo alcuni profili diversi.

Anzitutto, la Corte si è trovata a decidere su una questione preliminare: nelle more del procedimento costituzionale, infatti, il DAP aveva proceduto a rimuovere il divieto, ordinando al Direttore del carcere di Rebibbia di ripristinare la visione dei canali televisivi per tutti i detenuti in regime di 41 - bis.

Essendo intervenuto questo "adempimento tardivo" ci si è dovuti chiedere se fosse ancora sussistente l'interesse del ricorrente ad ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato.

La Corte ha evidenziato come la revoca del provvedimento oggetto di ricorso comporta la cessazione della materia del contendere solo quando ha efficacia *ex tunc* o quando sia accompagnata da dichiarazioni che facciano comunque venir meno le ragioni determinative del conflitto: nessuna delle due condizioni si era verificata nel caso di specie, per cui si è concluso che, nonostante il ripristino della visione dei canali televisivi, il ricorrente avesse conservato l'interesse ad ottenere una decisione circa l'attribuzione del potere oggetto di contestazione.<sup>329</sup>

Venendo al merito della questione, la Corte giunge alla conclusione generale per cui *"le decisioni del magistrato di sorveglianza, rese su reclami proposti da detenuti a tutela di propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all'art. 14 - ter ord. pen., devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria o di altre autorità"*.

---

<sup>329</sup> DELLA BELLA A., *La Corte costituzionale stabilisce che l'Amministrazione penitenziaria è obbligata ad eseguire i provvedimenti assunti dal Magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it). In particolare, la Corte fa notare come *"la revoca del provvedimento oggetto del reclamo ... non ha efficacia ex tunc e non è stata neppure accompagnata da una dichiarazione, del Ministro della giustizia, di riconoscimento dell'efficacia vincolante dei provvedimenti del magistrato di sorveglianza, che decide sui reclami proposti dai detenuti per asserite violazioni dei loro diritti da parte dell'Amministrazione penitenziaria"*. V. Sentenza 135/2013, § 3 dei *Considerato in diritto*, reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Nessuna possibilità, quindi, per il Ministro della Giustizia, di disapplicare una decisione presa dalla magistratura di sorveglianza, a seguito di un procedimento giurisdizionale, in tema di tutela dei diritti dei detenuti.

In questa prospettiva, la sentenza assume importanza non solo rispetto alla particolare questione del trattamento dei detenuti in regime di 41 -bis, ma anche in un'ottica più generale.<sup>330</sup>

Per apprezzare meglio il significato della sentenza riguardo alla materia del 41 -bis, essa deve essere necessariamente ricollegata alla precedente decisione di cui abbiamo parlato, la 190/2010: se con quella pronuncia la Corte ha individuato nel reclamo *ex art. 14 - ter* ord. pen. lo strumento da utilizzare per tutelare i detenuti, sottoposti al regime del 41 - *bis*, dalle violazioni dei diritti scaturenti dall'applicazione del regime, con la presente sentenza la Corte provvede ad attribuire effettività a quel rimedio, affermando con assoluta perentorietà il dovere del Ministro della Giustizia di dare esecuzione alle disposizioni dettate dal magistrato di sorveglianza in materia.

Ed è proprio in questo senso che abbiamo affermato che la decisione 135/2013 è un "completamento" della 190/2010: perché la Corte conferisce effettività a quanto detto nel 2010.<sup>331</sup>

Nella sentenza 135 la Consulta afferma che l'amministrazione penitenziaria, decidendo di non impugnare per cassazione l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza, ma di procedere semplicemente alla sua disapplicazione, ha di fatto *"vanificato un provvedimento di un giudice, adottato nei limiti e con le forme*

---

<sup>330</sup> In un'ottica più generale, la sentenza finisce per rafforzare il ruolo del magistrato di sorveglianza, quale baluardo della legalità nell'esecuzione delle misure detentive, contro gli abusi dell'autorità amministrativa. Quanto alla rilevanza della decisione sul fronte interno del 41 - bis, in dottrina sono state svolte considerazioni di tipo diverso. DELLA BELLA A., *La Corte costituzionale stabilisce che l'Amministrazione penitenziaria è obbligata ad eseguire i provvedimenti assunti dal Magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti*, cit., ritiene che la sentenza finisca per reintrodurre "il potere del giudice di sindacare la congruità del contenuto del regime detentivo speciale rispetto agli scopi di prevenzione speciale, a prescindere da una espressa previsione legislativa sul punto". C'è chi, invece, ritiene che, essendo quella della ricezione del segnale televisivo una delle misure di sicurezza ulteriori, non tipizzate dalla norma, in questo caso il controllo di legittimità si estenda alla verifica in concreto delle ragioni giustificative della restrizione, da individuare nell'esigenza di non consentire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di riferimento. V. RUOTOLO M., *The domestic remedies must be effective: sul principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), n. 4/2013, 2.

<sup>331</sup> Così DELLA BELLA A., *La Corte costituzionale stabilisce che l'Amministrazione penitenziaria è obbligata ad eseguire i provvedimenti assunti dal Magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti*, cit.

*previsti dall'ordinamento*", menomando così le attribuzioni di un organo appartenente al potere giudiziario e rendendo ineffettiva una tutela giurisdizionale esplicitamente prevista dalle leggi vigenti e costituzionalmente necessaria, secondo la giurisprudenza della Corte stessa.

Non basta, allora, l'astratta previsione di una tutela, ma occorre che questa sia effettiva e, perciò, deve escludersi la possibilità che l'amministrazione possa legittimamente non adempiere ai provvedimenti del giudice.<sup>332</sup>

Proprio su questo punto la Corte mette in evidenza una contraddizione evidente nell'atteggiamento del Governo: infatti, in questa occasione il Governo ha ritenuto, tramite il suo Ministro della Giustizia, che fosse possibile non ottemperare al provvedimento del magistrato di sorveglianza, mentre in una precedente circostanza, per scrollarsi di dosso l'onta di una condanna di fronte alla Corte di Strasburgo, lo stesso Governo ha affermato che *"il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata"*.<sup>333</sup>

Per l'ennesima volta, quanto detto dalla Corte in questa sentenza va ben oltre la questione trattata, e si pone come un ulteriore tassello dello sviluppo giurisprudenziale del principio per cui al detenuto deve essere sempre assicurato l'esercizio dei diritti fondamentali, in una valutazione di compatibilità con le esigenze di ordine e sicurezza; infatti, secondo la Corte, nel caso in cui le ragioni di sicurezza non giustifichino adeguatamente la limitazione del diritto, la misura che le prescrive assume *"unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost."*.<sup>334</sup>

---

<sup>332</sup> RUOTOLO M., *The domestic remedies must be effective: sul principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti*, cit., 4.

<sup>333</sup> V. RUOTOLO M., *The domestic remedies must be effective: sul principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti* cit., 5. Il riferimento operato dalla Corte è alla sentenza *Torreggiani e altri contro Italia* dell'8 gennaio 2013.

<sup>334</sup> Sentenza 135/2013, § 6 dei *Considerato in diritto*, cit. Questa decisione ha avuto un pratico seguito giurisprudenziale nella pronuncia del magistrato di sorveglianza di Spoleto del 10 luglio 2013. Con ordinanza, il giudice è intervenuto su delle circolari amministrative del DAP particolarmente afflittive in tema di colloqui con i minori di dodici anni per i detenuti in regime di 41 - bis. Come sappiamo nei colloqui con gli adulti sono previste audio e video registrazioni e

Di poco successiva è la sentenza della Corte costituzionale del 20 giugno 2013, n. 143, che, per la prima volta, pronuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 41 - bis<sup>2</sup>, nella parte in cui prevede una limitazione ai colloqui con i difensori.<sup>335</sup>

Come abbiamo visto, si tratta di una limitazione introdotta con la novella del 2009, sulla base del sospetto che gli avvocati potessero prestarsi a fungere da intermediari per scambi di informazioni nell'ambito della criminalità organizzata.

In questa pronuncia la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del regime del 41 - bis per quanto riguarda i colloqui difensivi, segue un ragionamento logico che merita di essere ripercorso.

Prima di farlo, però, cerchiamo di capire come si è arrivati a questa sentenza.

Come già abbiamo detto, la riforma del 2009 ha inciso sulle limitazioni costitutive del carcere duro, includendovi anche restrizioni, quantitative e di tempo, ai colloqui con i difensori; tali restrizioni, proprio in seguito alla modifica del 2009, conseguono automaticamente all'applicazione del 41 - bis.

In particolare, secondo la norma, con i difensori potrà effettuarsi *"fino a un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari"* (cioè un'ora per i colloqui visivi, e dieci minuti per quelli telefonici).

---

l'uso del vetro divisorio. Per quanto riguarda i minori di dodici anni, in assenza di un'espressa previsione legislativa, le disposizioni del DAP, in ragione del rischio, verificatosi in passato, di strumentalizzazione dei minori per l'invio di messaggi all'esterno, prevedevano che, al momento del passaggio del bambino al di là del vetro divisorio l'altro parente presente dovesse allontanarsi dalla sala colloqui. In questo modo, però, il minore si trovava a contatto diretto con un adulto, con il quale i rapporti erano sporadici e a volte anche conflittuali, senza poter essere rassicurato dalla presenza, nella stessa stanza, dell'altro familiare. Il magistrato di Spoleto, ritenendo lesi i principi costituzionali posti a fondamento della tutela della vita familiare, ha vincolato l'amministrazione a ripristinare la prassi antecedente alle ultime circolari DAP, che prevedeva la contestuale presenza, seppure al di là del vetro divisorio, degli altri familiari autorizzati al colloquio. Il magistrato giunge a questa conclusione ritenendo che la recente disposizione limitativa fosse "non congrua e proporzionata" alla tutela della sicurezza, essendo quest'obiettivo già garantito dall'audio e video registrazione integrale dei colloqui. In questo caso, quindi, si è proprio realizzata la condizione indicata nella sentenza 135/2013, perché questa misura, non essendo rispondente a esigenze di sicurezza, ha assunto soltanto un valore afflittivo aggiuntivo alla condizione di detenzione. Sull'ordinanza del magistrato di Spoleto, v. RUOTOLO M., *Postilla. Il primo «seguito» giurisprudenziale della sent. n. 135 del 2013*, in *The domestic remedies must be effective: sul principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti* cit., 6 - 7.

<sup>335</sup> La sentenza è reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Rimangono, invece, inapplicabili ai colloqui difensivi le disposizioni che prevedono, nei contatti con i familiari, il vetro divisorio, il controllo auditivo e la videoregistrazione.

Con alcune circolari successive alla norma, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria aveva precisato che i tempi previsti potevano essere cumulati in un unico incontro, e che comunque tali limitazioni operavano a prescindere dal numero dei procedimenti per cui il detenuto risultava imputato o condannato, e, quindi, a prescindere dal numero dei legali patrocinanti.

Nel caso di specie il detenuto, sottoposto al 41 - bis e con più procedimenti a carico, si era visto respingere la richiesta di colloquio con il difensore, avendo già raggiunto i limiti "quantitativi" previsti per quella data settimana, e perciò aveva proposto reclamo al magistrato di sorveglianza di Viterbo; quest'ultimo aveva sollevato questione di legittimità costituzionale ritenendo tali restrizioni in contrasto con gli articoli 3, 24 e 111<sup>3</sup> della Costituzione.<sup>336</sup>

La Corte costituzionale ha ritenuto la questione fondata in relazione all'art. 24, rimanendo assorbite le altre due questioni.

Il percorso argomentativo della Corte si snoda a partire dalla ripresa di un punto fermo della sua giurisprudenza: la garanzia costituzionale del diritto alla difesa non si esaurisce nel diritto all'autodifesa, ma si estende anche al diritto alla difesa tecnica.

Partendo da questo punto focale, arrivare a dare copertura costituzionale ai colloqui difensivi è obbligatorio: infatti, se la garanzia costituzionale della difesa comprende la difesa tecnica, allora comprenderà anche il diritto a conferire riservatamente con il proprio difensore, *"al fine di definire e predisporre le strategie difensive e, ancor prima, di conoscere i propri diritti e le possibilità*

---

<sup>336</sup> L'art. 3 risulterebbe violato in quanto la disciplina esaminata riserverebbe ai detenuti in regime speciale un trattamento deteriore rispetto a quello accordato alla generalità degli altri detenuti, non giustificabile né dalla loro maggiore pericolosità, né da un minore livello delle esigenze difensive; l'art. 24 sarebbe violato in quanto vi sarebbe un evidente compressione del diritto di difesa del detenuto; rileverebbe, infine, la violazione dell'art. 111<sup>3</sup> Cost., visto che le limitazioni impedirebbero ai detenuti in questione di disporre del tempo necessario per preparare efficacemente la loro difesa.

*offerte dall'ordinamento per tutelarli e per evitare o attenuare le conseguenze pregiudizievoli cui si è esposti".*<sup>337</sup>

Tale diritto, già essenziale per una persona in stato di libertà, diventa ancora più pregnante, quasi "vitale", per chi si trovi ristretto in ambito penitenziario, in quanto, come detto dalla stessa Corte, in "*posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive*".

Una volta ricondotto il colloquio con il difensore sotto il cono protettivo dell'art. 24 Cost., e una volta ribadita l'importanza di tale diritto per il soggetto detenuto, rimane da valutare se le limitazioni previste dalla normativa del 2009 siano compatibili con la garanzia del diritto costituzionale alla difesa.

In questo senso, il ragionamento della Corte si articola in due passaggi: il primo risiede nella constatazione che le censurate limitazioni ai colloqui sono concretamente idonee a penalizzare il diritto di difesa; il secondo, è che tale pregiudizio non è giustificabile in chiave di bilanciamento con interessi contrapposti.<sup>338</sup>

Sul punto la Corte è molto chiara: in due passaggi fondamentali della sentenza, afferma che "*le restrizioni in questione, per il modo in cui sono congegnate, si traducono in un vulnus del diritto di difesa incompatibile con la garanzia di inviolabilità sancita dall'art. 24<sup>2</sup> Cost.*", e che "*la soluzione normativa adottata non può essere giustificata in una prospettiva di bilanciamento tra il diritto di difesa e interessi contrapposti di pari rilevanza costituzionale, legati segnatamente alla protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità organizzata*".<sup>339</sup>

Se, infatti, è vero che il diritto di difesa è suscettibile di bilanciamento con altre esigenze di rango costituzionale, è anche vero che non può esserne compromessa l'effettività, e che si deve sempre verificare la ragionevolezza delle restrizioni concretamente apportate.

---

<sup>337</sup> Così la sentenza 143/2013, § 2 dei *Considerato in diritto*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Cfr. MANES V. - NAPOLEONI V., *Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>338</sup> MANES V. - NAPOLEONI V., *Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali*, cit.

<sup>339</sup> Sentenza 143/2013, § 5 - 6 dei *Considerato in diritto*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Quello che ci si deve chiedere, quindi, è se, nel caso di specie, a una così grave compressione delle esigenze difensive corrisponda un incremento della tutela dell'interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini: la risposta che la Corte si dà è negativa.<sup>340</sup>

Deve essere, infatti, considerato che i colloqui con i difensori, pur limitati nella quantità e nella durata, restano comunque sottratti ai controlli auditivi e alla videoregistrazione: i limiti imposti sono, perciò, in grado di penalizzare la difesa, ma non sono utili ad impedire, neppure parzialmente, il temuto passaggio di informazioni tra il carcere e l'esterno.

In altre parole, il limite dei tre colloqui settimanali non inciderebbe, in modo significativo, sulla possibilità che il boss mafioso detenuto si avvalga del proprio difensore per mantenere il controllo sulle attività dell'organizzazione criminale.

La normativa in esame, quindi, va a *"confliggere con il principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango"*.

Nel caso di specie, ad un'indiscutibile compressione del diritto alla difesa non corrisponde un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia della sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità organizzata.<sup>341</sup>

Quella compiuta nella sentenza in esame è una valutazione in termini di "ragionevolezza delle restrizioni operate", che si traduce nella rilevazione della violazione del diritto di difesa del detenuto, la cui compressione non trova "adeguata" giustificazione in nome del soddisfacimento delle pur presenti esigenze di sicurezza.

---

<sup>340</sup> RUOTOLO M., *Le irragionevoli restrizioni al diritto alla difesa dei detenuti in regime di 41 - bis*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>341</sup> Sul punto v. MANES V. - NAPOLEONI V., *Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali*, cit.

Insomma, il sensibile sacrificio del diritto di difesa imposto dalla disciplina censurata è incostituzionale, in quanto incongruo rispetto allo stesso fine che l'intervento normativo si proponeva.<sup>342</sup>

Inoltre, osserva la Corte, l'eventualità che gli avvocati, che essa ricorda essere tenuti al rispetto di un codice deontologico nello specifico campo dei rapporti con la giustizia, si prestino a fungere da tramite fra il detenuto e gli altri membri dell'organizzazione criminale, è vero che non può escludersi a priori, ma è altrettanto vero che non può essere assunta a regola di esperienza, tradotta in un enunciato normativo.<sup>343</sup>

Merita, infine, di essere sottolineato il costante richiamo fatto dalla Corte alla giurisprudenza della Corte EDU nello svolgimento del suo ragionamento: pronunce della Corte di Strasburgo vengono evocate nel ricostruire le articolazioni del diritto alla difesa e nel misurare il grado di ammissibilità delle eccezioni ad esso imposte; così, vengono menzionate sentenze europee quando si afferma che il diritto dell'accusato a comunicare in modo riservato con il proprio difensore rientra tra i requisiti basilari del processo equo in una società democratica, e quando si sottolinea che ogni misura limitativa del diritto di difesa deve risultare assolutamente necessaria: l'importanza annessa ai diritti della difesa in una società democratica è tale che il diritto ad un'assistenza legale effettiva deve essere garantito in tutte le circostanze.

In questa prospettiva di continua citazione della giurisprudenza di Strasburgo, potrebbe quasi apparire come un monito l'ulteriore e conclusivo richiamo ad una pronuncia di condanna contro la Turchia per violazione dell'art. 6 CEDU, in una vicenda che "presenta significative assonanze con quella in esame".<sup>344</sup>

In conclusione, possiamo dire che queste tre sentenze della Corte costituzionale si pongono in linea con gli interventi effettuati dalla Consulta negli anni '90: in

---

<sup>342</sup> Così, RUOTOLO M., *Le irragionevoli restrizioni al diritto alla difesa dei detenuti in regime di 41 - bis*, cit.

<sup>343</sup> In questo senso la Corte evidenzia come la situazione del colloquio con il difensore, legato al detenuto da un rapporto di opera professionale, sia profondamente diversa da quella dei colloqui con persone legate al detenuto da vincoli parentali o affettivi.

<sup>344</sup> MANES V. - NAPOLEONI V., *Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali*, cit. Il richiamo è al caso *Öcalan contro Turchia*, sentenza del 12 marzo 2003, nel quale erano stati consentiti all'imputato solo due colloqui a settimana con i propri difensori, della durata di un'ora l'uno; una limitazione che i giudici di Strasburgo hanno ritenuto lesiva del suo diritto ad un equo processo.



particolar modo, quest'ultima pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte diventa interessante perché potrebbe fungere da "battistrada" per una serie di nuove sentenze della Corte costituzionale, volte a "rimodulare" la disciplina dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> in una prospettiva di conformità costituzionale di tale regime. La nostra Consulta non è stata, però, l'unico organo chiamato a pronunciarsi in relazione al regime detentivo speciale: anche la Corte EDU è intervenuta, a più riprese, sull'argomento 41 - bis<sup>2</sup>.

#### **4. Il regime detentivo dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> al vaglio di Strasburgo**

Alle decisioni della nostra Corte costituzionale vanno, perciò, affiancate quelle della Corte europea dei diritti dell'uomo, che si è occupata, negli anni, più volte del regime detentivo speciale del nostro Paese, sotto vari profili di rilevanza: così, si è trovata a giudicare non solo le probabili violazioni dell'art. 3, ma anche quelle degli articoli 8, 6 e 13 della CEDU.

La casistica in materia è ampia e variegata; tuttavia, ai fini del nostro lavoro, desideriamo concentrarci sulle pronunce che hanno riguardato la compatibilità del "carcere duro" con l'art. 3 CEDU.

Il problema della ammissibilità del regime detentivo ex 41 - bis<sup>2</sup> rispetto alla CEDU ha cominciato ad essere sollevato all'incirca quindici anni fa.

Dopo i primi anni di applicazione della norma e le prime rilevanti pronunce della nostra Corte costituzionale in materia, che come abbiamo visto hanno di fatto negato l'incostituzionalità del regime nei suoi tratti essenziali, numerosi detenuti del "carcere duro" hanno iniziato a sottoporre al vaglio di Strasburgo il regime detentivo speciale, lamentandone l'incompatibilità con il divieto di sottoposizione a trattamenti disumani o degradanti.

Da allora, la Corte europea ha emanato numerose pronunce in materia; questa sua costante attenzione si spiega proprio per il fatto che tale regime detentivo comporta un'inevitabile sacrificio dei diritti inviolabili dell'individuo.<sup>345</sup>

---

<sup>345</sup> CORVI P., *La Corte europea dei diritti dell'uomo sul regime detentivo speciale*, in *Diritto penale e processo*, 2008, n. 9, 1190; NICOSIA E., *CEDU e ordinamento penitenziario nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Diritto penale e processo*, 2010, n. 6, 751.

#### **4.1. L'art. 3 CEDU: il 41 - bis<sup>2</sup> viola il divieto di trattamenti inumani o degradanti?**

Il 15 ottobre 2007 il quotidiano statunitense Los Angeles Times ha riportato la notizia della decisione, da parte di un giudice federale di Los Angeles, di bloccare l'espulsione dagli Stati Uniti verso l'Italia di Rosario Gambino, noto esponente di una famiglia mafiosa italoamericana: la notizia ha suscitato numerose reazioni critiche nel mondo politico italiano, soprattutto per le motivazioni espresse a giustificazione di tale diniego.

Il giudice californiano, infatti, avrebbe motivato la sua decisione con la necessità di tutelare i diritti fondamentali dell'interessato, che, in caso di trasferimento in Italia, sarebbe stato, con ogni probabilità, sottoposto al regime di "carcere duro" del 41 - bis<sup>2</sup>. Tale regime avrebbe caratteri di severità tali da potersi configurare, se non come una tortura, quanto meno come un trattamento crudele, inumano e degradante; l'applicazione del regime sarebbe perciò in contrasto con i numerosi documenti internazionali che proibiscono tali atti, e in particolare con la Convenzione ONU contro la tortura, che, conseguentemente, vieta agli Stati firmatari di espellere, respingere o estradare taluno verso paesi dove costui rischi di essere sottoposto a torture.<sup>346</sup>

Al di là delle considerazioni politiche che possono essere fatte al riguardo di questa decisione, le affermazioni fatte dal giudice statunitense risultano perfettamente in linea con il problema centrale di cui vogliamo occuparci: ovvero, se il regime penitenziario del 41 - bis sia o meno compatibile con il divieto di infliggere torture, o trattamenti disumani e degradanti.

Al riguardo, la Corte europea dei diritti dell'uomo è stata investita spesso della questione, e la risposta che ha dato è sempre stata negativa: il regime del 41 - bis nei suoi tratti essenziali non risulta di per sé in contrasto con il divieto in questione.

Esso, infatti, non è caratterizzato, nella sua astratta configurazione, da nessuna di quelle forme di coercizione personale etichettate come vietate dalla giurisprudenza internazionale: e cioè né da forme istituzionalizzate di violenza

---

<sup>346</sup> NICOSIA E., *Il c.d. 41 - bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2009, II, 1240 - 1243.

fisica, né da forme gravi di coercizione psichica, quali la privazione del cibo e del sonno, o l'assoluto isolamento sensoriale e sociale, ma solo da misure limitative dei contatti con l'esterno, e con gli altri detenuti, e delle ore trascorribili all'aria aperta.<sup>347</sup>

Di conseguenza, le questioni di compatibilità con l'art. 3 CEDU del regime in questione, così come astrattamente configurato, non risultano essere mai state accolte da parte degli organi giurisdizionali europei.

In questo senso, occorre anzitutto ricordare che già la Commissione europea dei diritti dell'uomo nella decisione *Natoli contro Italia* (1998) affermò che le restrizioni imposte dall'art. 41 - bis<sup>2</sup> dell'ord. pen. "*sono misure severe, ma proporzionate alla gravità dei reati*" commessi.

Il punto di partenza della sentenza è, come sempre, la considerazione che, affinché si configuri un trattamento inumano o degradante, il fatto deve raggiungere una soglia minima di gravità: nel caso di specie, la Commissione riconosce la severità delle misure adottate contro il ricorrente, ma allo stesso tempo riconosce anche la gravità delle infrazioni commesse e lo scopo di assicurare la difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica; perciò, essa finisce per concludere che, nel trattamento applicato nel caso di specie, le restrizioni imposte non superano quei livelli minimi di gravità richiesti.<sup>348</sup>

Questo tipo di impostazione è rimasta pressoché costante nella giurisprudenza della Corte, come testimoniano anche sentenze più recenti, in cui si è sempre finito per escludere che il regime del 41 - bis possa configurare, di per sé, un trattamento disumano o degradante.

---

<sup>347</sup> NICOSIA E., *Il c.d. 41 - bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, cit., 1263. L'autore fa notare come, ovviamente, una violazione del divieto di trattamenti disumani o degradanti potrebbe essere riscontrata nel caso in cui, in concreto, un detenuto soggetto al 41 - bis venisse, anche occasionalmente, sottoposto a maltrattamenti fisici o psichici, o a condizioni della detenzione che configurano un trattamento vietato (cosa che è successa nel caso *Labita*, come vedremo).

<sup>348</sup> V. sentenza *Natoli contro Italia*, in *Foro Italiano*, 1998, IV, 321 ss, con nota di LA GRECA G., *Diritti dell'uomo e regime dell'art. 41 bis ord. penit.* In particolare, secondo la sentenza, i controlli applicati per interrompere i rapporti col gruppo criminale di appartenenza non comportano né un isolamento sociale assoluto, né una totale impossibilità di lavorare o di svolgere altra attività; analogamente, si afferma che le modalità esecutive delle perquisizioni personali non raggiungono il livello di sofferenza morale che costituisce un trattamento degradante e che le circostanze di visita non hanno raggiunto il grado di avvilito o di umiliazione necessario per configurare un trattamento inumano o degradante.

Così, nel tempo è stato oggetto di disamina della Corte l'"isolamento sociale" a cui sono sottoposti i detenuti in regime di 41 - bis, i cui contatti con l'esterno e con gli altri detenuti all'interno del carcere sono estremamente limitati: nel caso *Bagarella contro Italia*<sup>349</sup>, ad esempio, la Corte europea ha affermato che il collocamento del ricorrente in un'area riservata del carcere era "ampiamente e ragionevolmente giustificato", e non poneva problemi di rispetto con l'art. 3 CEDU, dato che non comportava alcuna restrizione ulteriore rispetto al regime del 41 - bis, ma solo l'interdizione di entrare in contatto con i detenuti delle altre aree del carcere.

Quanto all'isolamento, la Corte di Strasburgo ha ribadito che solo *"l'isolamento sensoriale completo combinato ad un totale isolamento sociale può ledere la personalità e costituisce una forma di trattamento inumano che non può essere giustificata con esigenze di sicurezza o con qualsiasi altra motivazione"*; nel caso del 41 - bis, invece, si sarebbe di fronte a un *"divieto di intrattenere rapporti con gli altri detenuti per ragioni di sicurezza, di disciplina e di protezione che non costituisce, in sé considerato, una forma di pena o trattamento inumano"*.<sup>350</sup>

Come sappiamo, poi, le restrizioni previste dal 41 - bis possono anche protrarsi a lungo nel tempo, grazie alla possibilità di prorogare il provvedimento per periodi successivi: in questa prospettiva, alla Corte è stato anche chiesto, in anni più recenti, se l'applicazione prolungata del regime detentivo speciale costituisca una violazione dell'art. 3 della Convenzione.

In questi casi, la Corte, ricordando che nella valutazione della soglia minima di gravità influiscono tutti gli elementi della causa, fra cui anche la durata del trattamento, ha riconosciuto che, in astratto, l'applicazione prolungata delle restrizioni può tradursi in un trattamento inumano o degradante, ma in concreto ha sempre ritenuto infondate tali doglianze.

Infatti, essa ha sottolineato la difficoltà di individuare una durata precisa che costituisca la soglia minima di gravità necessaria per rientrare nell'applicazione dell'art. 3 CEDU; nei casi di specie, quindi, la Corte europea ha finito per rigettare

---

<sup>349</sup> Il ricorrente, accusato di strage, omicidio plurimo e di associazione a delinquere di tipo mafioso, era stato arrestato il 24 giugno 1995 e, in seguito, condannato all'ergastolo. In relazione ai reati commessi, era stato sottoposto fin dal luglio 1995 a regime detentivo speciale, poi prorogato nel tempo. La sentenza europea risale al 15 gennaio 2008, ed è consultabile in [www.osservatoriocedu.eu](http://www.osservatoriocedu.eu).

<sup>350</sup> V. NICOSIA E., *Il c.d. 41 - bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, cit., 1266 - 1267.

i ricorsi, facendo leva sull'assenza di provati effetti negativi sul fisico o sulla mente della prolungata applicazione del regime.<sup>351</sup>

Neppure certe forme di perquisizione personale, particolarmente invasive e lesive dell'intimità della persona, alle quali i detenuti in regime di 41 - bis sono talvolta sottoposti, sono state ritenute rilevanti.

Si tratta di maltrattamenti purtroppo estremamente difficili da provare in concreto. È vero che, secondo la Corte, non è necessario che il ricorrente fornisca una prova inconfutabile, ma basta un insieme di indizi o di presunzioni sufficientemente gravi, precisi e concordanti, ma è vero anche che la Corte, in concreto, ha sempre ritenuto mancanti gli elementi in grado di provare che le sofferenze e le umiliazioni subite oltrepassassero il livello di gravità minimo.<sup>352</sup>

Così, ad esempio, nel caso *Guidi contro Italia*, del 2008, il ricorrente lamentava di essere stato sottoposto a una serie di limitazioni e restrizioni ulteriori che, a suo avviso, avrebbero costituito una violazione della sua dignità umana.

Fra di queste, in particolare, egli denunciava: la perquisizione integrale, totalmente senza indumenti, dopo ogni visita del difensore o della famiglia, anche se le visite si tenevano in celle sorvegliate e il ricorrente era separato dal suo interlocutore da un vetro blindato e il contatto tra loro era solo visivo; l'obbligo di compiere delle flessioni sulle gambe, nudo, davanti gli agenti della polizia penitenziaria, perché questi ultimi potessero controllare se, durante i colloqui, egli avesse nascosto qualcosa; l'ispezione delle piante dei piedi, della cavità orale e della cavità anale con l'utilizzo di un metal detector, dopo ogni partecipazione alle udienze; la costante sottoposizione a video-sorveglianza, 24 ore su 24, della sua cella, con evidente pregiudizio per la sua intimità.

---

<sup>351</sup> V. CORVI P., *La Corte europea dei diritti dell'uomo sul regime detentivo speciale*, cit., 1191; NICOSIA E., *CEDU e ordinamento penitenziario nella giurisprudenza di Strasburgo*, cit., 752. I casi decisi dalla Corte a cui si può rinviare sono: *Argenti contro Italia* (2005), § 17 - 23, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2006, n. 1, 209; *Asciutto contro Italia* (2007), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, 332 - 333. In particolare, nella causa *Argenti contro Italia*, il ricorrente era sottoposto al regime ex art. 41 - bis, da più di dodici anni.

<sup>352</sup> NICOSIA E., *CEDU e ordinamento penitenziario nella giurisprudenza di Strasburgo*, cit., 752. In particolare si può fare riferimento alle sentenze *Guidi contro Italia* (2008), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, 720; *De Pace contro Italia* (2008), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, 1302; *Dell'Anna contro Italia* (2009), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2010, 312.

In questo caso, in relazione alle perquisizioni integrali sulla persona del ricorrente, la Corte ha ritenuto che non fossero state addotte prove che confermassero, al di là di ogni ragionevole dubbio, il superamento, ad opera delle limitazioni e restrizioni subite dal ricorrente, della soglia minima di gravità richiesta dall'articolo 3.<sup>353</sup>

L'impostazione granitica della giurisprudenza della Corte non sembra essere stata scalfita neppure dall'ipotesi di particolari condizioni di salute in cui versi il detenuto sottoposto al regime di 41 - bis.

Al riguardo, possiamo citare la pronuncia *Enea contro Italia* del 17 settembre 2009; in questo caso, il ricorrente aveva addotto, a fondamento della propria domanda in relazione all'art. 3 CEDU, le proprie gravi condizioni di salute, ma la Corte non ne ha riscontrato profili di incompatibilità con l'art. 3: i giudici hanno ritenuto che il trattamento sanitario fosse stato adeguato alle condizioni di salute del ricorrente e che il prolungato regime carcerario a cui era stato sottoposto si giustificasse in ragione della sua pericolosità sociale.<sup>354</sup>

Quanto ripercorso finora ci porta a concludere che fino ad oggi questo regime detentivo, anche se contrassegnato da misure particolarmente rigorose, è uscito indenne dal vaglio di Strasburgo sotto il profilo dell'art. 3 CEDU, non essendo mai stata raggiunta quella soglia minima di gravità richiesta dalla giurisprudenza della Corte europea.

Gli unici casi di detenuti sottoposti al 41 - bis in cui la Corte di Strasburgo ha riscontrato la violazione dell'art. 3 CEDU, almeno finora, riguardano episodi di maltrattamenti fisici da parte del personale penitenziario; tuttavia, anche in questi

---

<sup>353</sup> V. sentenza *Guidi contro Italia*, in [www.osservatoriocedu.eu](http://www.osservatoriocedu.eu).

<sup>354</sup> La sentenza *Enea contro Italia* è consultabile sul sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). In particolare, il signor Enea soffriva di diverse patologie, che lo costringevano sulla sedia a rotelle; egli riteneva che l'adozione del regime speciale di cui all'art. 41 bis, nonché il successivo trasferimento nel settore E.I.V. del carcere (settore ad elevato indice di vigilanza), avrebbero rappresentato "tortura" ai sensi della norma invocata o, in subordine, "un trattamento inumano e degradante", in considerazione delle sue peculiari condizioni di salute, incompatibili persino con il regime ordinario di detenzione. La Corte, analizzando le argomentazioni e la documentazione prodotta, conclude per la mancata violazione dell'art. 3. In particolare, ha ritenuto che le autorità nazionali avessero adempiuto al proprio obbligo di tutelare l'integrità fisica del ricorrente, non solo somministrandogli le cure mediche necessarie, ma anche concedendogli gli arresti domiciliari e disponendo il suo ricovero in un ospedale civile, quando l'aggravamento dello stato di salute lo aveva richiesto. I giudici europei nel valutare la compatibilità dello stato di salute con il regime detentivo dell'art. 41 - bis pur riconoscendo che, in linea di principio, l'applicazione prolungata di certe misure restrittive possa per un detenuto rappresentare un "trattamento inumano e degradante", riconoscono che, nella fattispecie in esame, le restrizioni imposte al ricorrente fossero necessarie allo scopo di impedire allo stesso di riacciare i contatti con l'organizzazione criminale cui apparteneva.

casi le condanne non derivano dai presunti maltrattamenti subiti, che risultano non provati al di là di ogni ragionevole dubbio, quanto dalla negligenza delle autorità italiane nel condurre indagini effettive ed adeguate sui comportamenti denunciati: di qui, la conseguente violazione dell'obbligo procedurale di adeguata ed efficace investigazione dei casi di tortura o trattamenti inumani o degradanti derivante dall'art. 3 CEDU.<sup>355</sup>

Il caso *Labita contro Italia*, ad esempio, riguardava un imputato sottoposto al regime di carcerazione speciale ex art. 41 - bis sulla base di alcune dichiarazioni rilasciate da un pentito, che lo volevano appartenente ad un'organizzazione mafiosa.

Il signor Labita era stato trasferito nel carcere di Pianosa nel 1992, proprio in seguito all'applicazione del regime detentivo speciale, dove affermava di aver subito maltrattamenti consistenti in schiaffi, colpi, schiacciamenti dei testicoli e colpi di manganello, nonché insulti, perquisizioni corporali non necessarie, umiliazioni, intimidazioni e minacce.

La questione era stata presentata alla Commissione europea dei diritti dell'uomo che aveva considerato tali trattamenti come sevizie, e pertanto li aveva ritenuti rientranti nell'ambito dell'art. 3; la Corte europea, invece, con nove voti contro otto, ha ribaltato tale decisione, e pur non escludendo la sussistenza dei maltrattamenti denunciati non li ha ritenuti provati al di là di ogni ragionevole dubbio.

In altre parole, un'assoluzione per insufficienza di prove.<sup>356</sup>

Gli otto giudici dissenzienti nella loro opinione contraria hanno affermato che sono state sottovalutate le difficoltà che un detenuto, oggetto di maltrattamenti, può incontrare e anche i rischi che corre a denunciare tali atti; essi hanno notato inoltre come gli indizi raccolti fossero sufficientemente gravi, precisi e concordanti, da far considerare come sicura la sussistenza degli abusi.<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> Si tratta dei casi *Labita contro Italia* e *Indelicato contro Italia*, rispettivamente del 2000 e del 2001.

<sup>356</sup> D'ANCONA L., *Il sistema penale e penitenziario italiano e la Convenzione dei diritti dell'uomo (A margine di una recente sentenza della Corte europea di Strasburgo)*, in *Questione Giustizia*, 2000, 633.

<sup>357</sup> LA GRECA G., *La Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso Labita*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2000, n. 1 - 3, 208.

Non vi sono stati, invece, pareri contrari nel sancire la violazione dell'art. 3 CEDU riguardo all'assenza di un'effettiva indagine ufficiale sui maltrattamenti lamentati. La Corte, infatti, all'unanimità, ha affermato di non essere convinta che le indagini compiute dalle autorità italiane siano state "sufficientemente approfondite e capaci di soddisfare le precitate esigenze dell'art. 3".<sup>358</sup>

Tale decisione insiste sulla necessità di un'inchiesta ufficiale effettiva che deve poter condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili: *"se così non fosse, nonostante la sua importanza fondamentale, l'interdizione legale generale della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti diverrebbe in pratica inefficace, e sarebbe possibile in certi casi a determinati operatori dello Stato di calpestare, godendo di una quasi impunità, i diritti di coloro che sono sottoposti al loro controllo"*.<sup>359</sup>

Questa decisione sembra, perciò, quasi sostenere che i detenuti del 41 - bis corrano un rischio maggiore, rispetto agli altri detenuti, di subire trattamenti vietati dal diritto internazionale, come conseguenza non tanto del regime detentivo in sé considerato, quanto dei maltrattamenti e delle privazioni cui possono essere eventualmente sottoposti.<sup>360</sup>

Alla luce di quanto detto finora, sembra perciò di poter affermare che, per quanto rigoroso e severo, il trattamento detentivo ex art. 41 - bis non si configura, così

---

<sup>358</sup> V. in particolare, MINNELLA C., *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul regime carcerario ex art. 41 - bis ord. penit. e la sua applicazione nell'ordinamento italiano*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2004, n. 3, 198, che nota come *"le indagini, protratte per un tempo molto lungo (circa diciotto mesi), si erano arenate sulla presunta impossibilità di identificare gli agenti di custodia responsabili dei maltrattamenti denunciati; eppure il Labita aveva affermato in due occasioni di non poter riconoscere gli agenti solo a causa della cattiva qualità delle fotocopie che gli erano state mostrate, ma di poterli identificare solo se avesse potuto effettuare una ricognizione personale. Tale ricognizione non fu mai disposta"*.

<sup>359</sup> V. LA GRECA G., *La Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso Labita*, cit., 209.

<sup>360</sup> Analogo è stato il caso *Indelicato contro Italia*, del 2001, riguardante la situazione di un cittadino italiano arrestato e imprigionato nel 1992 e sottoposto al regime del 41 - bis. Anch'egli detenuto nel carcere di Pianosa, denunciò di essere stato sottoposto a trattamenti degradanti, incluse percosse con manganelli. Un'inchiesta condotta dalla Procura di Livorno aveva portato all'identificazione di due guardie carcerarie in servizio a Pianosa; tuttavia, il processo era iniziato con sei anni di ritardo rispetto alla denuncia, e la Corte di Appello di Firenze aveva finito per derubricare il reato. Anche in questo caso la Corte non ha ritenuto che i fatti contestati potessero essere provati al di là di ogni ragionevole dubbio, ma considerando il lungo lasso di tempo che ha caratterizzato l'inchiesta, la negligenza nell'identificazione dei presunti responsabili e la lunghezza dei due processi, ha ritenuto che le autorità italiane non avessero adottato le misure necessarie richieste per verificare la veridicità delle accuse del detenuto. V. DEFILIPPI C. - BOSI D. - HARVEY R., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 129 - 130.



come astrattamente previsto dalla norma, come inumano o degradante, a meno che non comporti maltrattamenti che raggiungano una soglia minima di gravità: cosa che, finora, la Corte non ha mai ritenuto essere accaduta.

Nella prassi, cioè, il 41 - bis si colloca poco al di sotto della soglia minima di gravità oltre la quale si può parlare di trattamento vietato.

Tuttavia, il fatto che allo stato attuale esso non sia suscettibile di essere qualificato come trattamento vietato dal diritto internazionale, non significa che esso sia privo di profili altamente problematici, e che vada perciò utilizzato veramente "con il contagocce".<sup>361</sup>

Da questo punto di vista, riveste una certa importanza quanto detto da un altro autorevole organo sovranazionale, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura.

#### **4.2. L'"altro occhio" di Strasburgo: i pareri del CPT sul regime detentivo speciale**

Mentre i giudici europei hanno continuato a ribadire, nelle loro decisioni, che le restrizioni subite in concreto dai detenuti sottoposti al regime del 41 - bis non superano la soglia minima di gravità necessaria a dar vita a un trattamento inumano o degradante, pesanti rilievi sono stati mossi al 41 - bis da parte del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

Come già sappiamo, il Comitato rappresenta lo strumento esecutivo della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti; si tratta di un organo non giurisdizionale che, attraverso un sistema di visite agli Stati aderenti, redige dei pareri volti da un lato a stabilire se la situazione riscontrata sia qualificabile come trattamento inumano o degradante, dall'altro a pronunciare vere e proprie raccomandazioni agli Stati.<sup>362</sup>

---

<sup>361</sup> NICOSIA E., *Il c.d. 41 - bis è una forma di tortura, o trattamento crudele, inumano o degradante?*, cit., 1272.

<sup>362</sup> L'intento dei redattori della *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene e dei trattamenti inumani o degradanti* era di completare il sistema di protezione previsto dalla stessa Convenzione con un "meccanismo non giudiziario a carattere preventivo con il compito di esaminare il trattamento delle persone private della libertà in vista di rafforzare la loro protezione

I parametri utilizzati dal CPT seguono quelli fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con due elementi valutativi di differenza: da una parte la valutazione non ha carattere di accertamento definitivo, e quindi non ha la forma della sentenza, che rimane compito della Corte, dall'altra parte essa si basa su accertamenti diretti, attraverso l'illimitato accesso a luoghi, documenti e colloqui riservati con i detenuti.

Nel complesso dell'attività di monitoraggio che il CPT ha svolto riguardo al nostro Paese, anche le condizioni detentive proprie del 41 - bis sono state oggetto di disamina più volte.<sup>363</sup>

La prima pronuncia del Comitato sul regime detentivo speciale è avvenuta con la visita effettuata nel 1995, il cui Rapporto è stato reso noto nel 1997.

In questa occasione, il CPT, pur ribadendo l'importanza di perseguire la lotta alla criminalità organizzata, ha preso atto che *"i detenuti sottoposti al regime del 41 - bis sono assoggettati per lunghi periodi, talvolta lunghissimi periodi, a un regime che per molti aspetti si avvicina all'isolamento"* e che *"senza alcun dubbio il sistema è tale da provocare nei soggetti sottoposti degli effetti dannosi che si possono tradurre anche in delle alterazioni delle facoltà sociali e mentali spesso irreversibili"*: per questi motivi, il CPT raccomandava all'Italia *"di adottare le misure necessarie per mettere a disposizione di tali detenuti delle attività motivanti, e di assicurare loro un contatto umano adeguato"*.

Il Comitato si spinge anche a dire qualcosa di più: infatti, ammette di non riuscire a comprendere il rapporto tra l'obiettivo dichiarato di questo regime, ovvero l'impedire il mantenimento e il consolidamento dei legami fra il detenuto e il gruppo di appartenenza, e alcune restrizioni imposte ai detenuti, quali la sospensione totale della partecipazione alle attività culturali, ricreative e sportive, e del diritto al lavoro.

Il CPT, quindi, insinua il dubbio che il regime detentivo speciale sia stato concepito per uno scopo ulteriore, e ben diverso, da quello ufficialmente

---

*contro la tortura e le pene o i trattamenti disumani o degradanti"*. V. MINNELLA C., *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul regime carcerario ex art. 41 - bis ord. penit. e la sua applicazione nell'ordinamento italiano*, cit., 209.

<sup>363</sup> V. PALMA M., *Il regime del 41 - bis visto da Strasburgo (e dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura)*, in CORLEONE F. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Volte e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, Ediesse, 2013, 180.

dichiarato, ovvero di agire come uno "*strumento di pressione psicologica per provocare la dissociazione o la collaborazione dei detenuti*".<sup>364</sup>

Nella sua successiva visita del 2000, il CPT prende atto di alcuni miglioramenti effettuati grazie ad alcune circolari ministeriali; tuttavia, i possibili effetti benefici di questi provvedimenti sono stati controbilanciati dalla contemporanea entrata in servizio del GOM (Gruppo operativo mobile) al posto della polizia penitenziaria ordinaria.

In questo parere, il Comitato punta il dito proprio contro questo particolare gruppo di operatori, chiedendo allo Stato italiano di riesaminarne la presenza e la missione svolta all'interno dei settori soggetti a 41 - bis, al fine di instaurare un contatto umano più appropriato fra i detenuti e il personale penitenziario, dato che tale contatto riveste un'importanza fondamentale nella messa in opera delle varie attività di osservazione e di trattamento.

Inoltre, il CPT esprime tutta la sua preoccupazione sulla legittimità del mantenimento in vigore, dopo otto anni dalla sua creazione, di un sistema penitenziario inizialmente concepito come temporaneo.<sup>365</sup>

Fondamentale importanza rivestono, poi, gli ultimi due rapporti relativi all'Italia in cui il Comitato si è occupato del regime del 41 - bis.

Il primo è il rapporto relativo alla visita effettuata nel 2008, pubblicato nel 2010.

Qui, il CPT sottolinea di aver già affermato che l'attuale regime del 41 - bis è, di per sé, fortemente dannoso per i diritti fondamentali delle persone che ad esso sono sottoposte, e che non è privo di effetti sullo stato delle condizioni somatiche e mentali di alcuni detenuti: sotto questo punto di vista si possono richiamare

---

<sup>364</sup> V. *Rapporto al Governo italiano relativo alla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti in Italia dal 22 ottobre al 6 novembre 1995*, pubblicato il 4 dicembre 1997, § 91 - 94, in [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int). V. anche MINNELLA C., *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul regime carcerario ex art. 41 - bis ord. penit. e la sua applicazione nell'ordinamento italiano*, cit., 209.

<sup>365</sup> V. *Rapporto al Governo italiano relativo alla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti in Italia dal 13 al 25 febbraio 2000*, pubblicato il 29 gennaio 2003, § 73 - 78, in [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int). Merita inoltre di essere menzionato il Rapporto del 2006, relativo alla visita compiuta nel 2004, in cui il CPT raccomanda alle autorità italiane di prendere alcune misure relative ai detenuti sottoposti al 41 - bis: in questo senso, raccomanda di autorizzarli a ricevere almeno due visite di un'ora al mese, consentendo di cumulare il tempo delle visite di cui non hanno usufruito, di non rifiutar loro sistematicamente l'accesso al telefono nei primi sei mesi e di consentir loro l'accesso al telefono senza aver riguardo al fatto che abbiano o meno ricevuto una visita durante lo stesso periodo (v. CPT/Inf (2006) 16, § 86). Anche questo Rapporto del Comitato è reperibile in [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int).

alcuni passaggi del Rapporto, in cui il Comitato ha constatato che, nella sezione visitata, quindici detenuti sui venti complessivamente sottoposti a tale regime erano sotto cure psichiatriche.

Ma ciò che è veramente degno di nota è un passaggio successivo del Rapporto: *"Il Comitato non mette in dubbio la legittimità e la necessità della lotta che le autorità italiane hanno intrapreso contro tutte le forme di criminalità organizzata; al contrario condivide tale necessità. Tuttavia, l'adozione dei nuovi emendamenti alla legge inevitabilmente porteranno danni irreparabili al fragile bilanciamento che deve essere mantenuto tra gli interessi della società e il rispetto dei diritti fondamentali. L'inversione dell'onere della prova, la possibilità di dislocare in appositi istituti o nelle isole i detenuti sottoposti al regime del 41 - bis, che di fatto corrisponde al loro bando dalla società civile, la drastica riduzione del tempo da spendere fuori della cella, delle visite e delle telefonate, e le restrizioni da imporre ai contatti con gli avvocati, sono tutte misure che, prese insieme, contengono il germe di ciò che può costituire un trattamento inumano e degradante. Il CPT raccomanda fortemente alle autorità italiane di riconsiderare tali elementi legislativi"*.<sup>366</sup>

Si tratta di affermazioni veramente importanti: dire che le misure applicative dell'art. 41 - bis<sup>2</sup> contengono il germe di un trattamento disumano o degradante equivale a dire che il regime stesso, per come è concepito, contiene tale seme, ed è perciò suscettibile, prima o poi, di essere sanzionato come trattamento disumano o degradante.

A nostro avviso, si tratta quasi di un avvertimento per il Governo italiano, che mira a spingere verso un ripensamento dell'istituto.

Avvertimento che, evidentemente, il Governo non ha colto, dato che nel 2009, come sappiamo, è stata effettuata una riforma che ha stretto ancora di più le maglie del regime detentivo speciale.

---

<sup>366</sup> V. Rapporto al Governo italiano relativo alla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti in Italia dal 14 al 28 settembre 2008, pubblicato il 20 aprile 2010, § 84, in [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int). Cfr. anche PALMA M., *Il regime del 41 - bis visto da Strasburgo (e dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura)*, cit., 184 - 185.

È di pochi giorni fa la pubblicazione dell'ultimo Rapporto del CPT, relativo alla visita effettuata nel nostro paese nel 2012, in cui il Comitato si esprime proprio al riguardo delle modifiche apportate dalla riforma.

Anzitutto, il Comitato esprime di essere molto preoccupato dal fatto che le autorità italiane non solo non hanno dato seguito alle raccomandazioni espresse nel precedente rapporto del 2008, ma, anzi, hanno imposto, per legge, delle ulteriori restrizioni ai detenuti sottoposti al 41 - bis.

Da questo punto di vista, il CPT sottolinea, per l'ennesima volta, che tali restrizioni, soprattutto se applicate per lunghi periodi, possono avere effetti deleteri dal punto di vista fisico e psicologico.

Inoltre, secondo il Comitato, appaiono veramente poco convincenti le argomentazioni, addotte più volte dal governo italiano, secondo cui le ulteriori restrizioni introdotte nel 2009 sono necessarie per combattere in maniera più efficace il fenomeno della criminalità organizzata e, allo stesso tempo, aumentare la sicurezza sociale; infatti, come giustamente evidenzia il CPT, lo stesso livello di sicurezza può essere garantito anche consentendo ai detenuti di incontrarsi per più ore al giorno, o consentendo loro di recuperare le ore di visita di cui non hanno usufruito.

Sorge, allora, ancora una volta, il dubbio che il vero scopo della modifica legislativa del 2009 sia di aumentare la pressione sui detenuti, al fine di spingerli a collaborare con il sistema giudiziario; come già detto nei precedenti rapporti del 2004 e del 2008, però, tale scopo si pone in aperto contrasto con l'art. 27<sup>3</sup> della Costituzione italiana, e con i vari patti internazionali sui diritti umani di cui l'Italia è parte contraente.

Con queste affermazioni, quindi, il CPT arriva al nocciolo della questione, finendo per raccomandare alle autorità italiane l'adozione di misure che consentano ai detenuti del 41 - bis di trascorrere almeno 4 ore fuori dalla loro cella assieme agli altri detenuti della stessa unità, di accumulare le ore di visita non utilizzate, e di usufruire di un numero maggiore di telefonate,

indipendentemente dal fatto che abbiano o meno beneficiato di colloqui visivi nello stesso mese.<sup>367</sup>

Al termine di questo nostro percorso sull'art. 41 - bis dell'ordinamento penitenziario e sulle restrizioni che esso prescrive, sembra opportuno, anche se forse non necessario, svolgere una considerazione di carattere più generale.

La sensazione è che il regime del 41 - bis, come concepito oggi, ma anche in passato, fuoriesca dalla concezione della pena che la Costituzione stessa ci impone: l'umanità della pena, e la finalità rieducativa della stessa.

Quanto all'umanità, abbiamo visto come il carcere duro, pur non essendo stato giudicato inumano o degradante, sia stato ritenuto tale in via potenziale.

Quanto alla finalità rieducativa, riesce difficile immaginare un percorso di risocializzazione all'interno di un regime che priva il detenuto di tutto (del collegamento con la realtà esterna, delle relazioni umane, della partecipazione alla vita interna al carcere, dei benefici).

*Nulla quaestio*, allora, se le limitazioni fossero adottate realmente per contrastare la criminalità organizzata, in una logica di bilanciamento fra diritti individuali del detenuto ed effettive esigenze collettive di ordine e sicurezza; tuttavia, si ha l'impressione che tale bilanciamento non sia stato realmente attuato, e che, anzi, lo Stato punisca i detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali con sanzioni particolarmente pesanti, al solo scopo di spingerli a confessare e a collaborare con la giustizia.

È la stessa definizione di "carcere duro" che ci mostra come tale impostazione sia sbagliata: la punizione è nel carcere stesso, e il 41 - bis dovrebbe aggiungere limitazioni che siano realmente finalizzate alla recisione dei legami con la criminalità organizzata, e non un *surplus* di durezza fine a se stesso o finalizzato ad aggiungere elementi afflittivi.

---

<sup>367</sup> V. il Rapporto al Governo italiano relativo alla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti in Italia dal 13 al 25 maggio 2012, pubblicato il 19 novembre 2013, § 55 - 59, in [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int).



## ***CONCLUSIONI***

C'è un principio, che pervade tutta la nostra Costituzione, e che fa parte della sua stessa essenza: è il principio di libertà - dignità dell'uomo, il principio del libero sviluppo della sua personalità.

Dare centralità a questo principio significa dare centralità alla persona umana e ai suoi diritti: garantire, favorire e rispettare lo sviluppo della personalità di ogni uomo sono, infatti, condizioni essenziali per garantire, favorire e rispettare i suoi diritti.

Tale rispetto non può mancare neppure in relazione alle persone detenute, anzi, rispetto ad esse se ne ha maggiormente bisogno, perché si tratta di persone soggette a uno *status* particolarissimo.

Lo abbiamo visto nella parte iniziale del nostro lavoro, quando ci siamo dedicati alle fonti previste a tutela dei diritti dei detenuti: a questo scopo nella nostra Costituzione non ci sono solo gli articoli 27<sup>3</sup> e 13<sup>4</sup>, ma anche gli articoli 2 e 3.

Pur essendo vero che queste norme non si occupano direttamente dei diritti dei detenuti, è anche vero che sono ancor più importanti, perché danno alla nostra Carta costituzionale dei valori che la pervadono e che la connotano irrimediabilmente, facendone una Carta che mette al centro la persona umana e i suoi diritti.

Dire che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e prevedere la pari dignità sociale di tutti, significare dare pieno riconoscimento, e assoluta preminenza, nell'ordinamento, al principio di libertà - dignità.

È un principio a cui non possiamo rinunciare, in nessun caso, e che è fondamento stesso dei diritti inviolabili dell'uomo, e quindi anche dei detenuti.

Dal valore del libero sviluppo della personalità umana, dal concetto di libertà - dignità, deriva un nucleo di diritti incompressibili, che non possono essere violati neppure in virtù di esigenze di sicurezza.

Sono la dignità, la salute, la libertà del singolo di autodeterminarsi.

Certamente, questi non sono gli unici diritti appartenenti ai detenuti, ma assumono un'importanza peculiare perché rappresentano il fondamento dei diritti della



persona, perché sono, a tutti gli effetti, la massima espressione del principio di libertà - dignità, del libero sviluppo della personalità umana.

Per questo motivo la nostra ricerca si è concentrata in questo ambito, perché da questi diritti non si può prescindere, se si vuole garantire al soggetto detenuto anche gli altri diritti di cui è titolare.

Potremo in un certo senso chiamarli "i diritti primi", nel senso che da essi, inevitabilmente, derivano anche tutti gli altri: se c'è rispetto della dignità, della libertà del singolo di autodeterminarsi, se c'è rispetto della salute, allora potrà esserci anche una pena umana, una finalità rieducativa, e da qui, poi, anche la tutela dei diritti sociali e dei diritti personali.

Le tematiche del sovraffollamento, in quanto lesivo della dignità personale, della salute e del 41 - bis ci sono apparse, quindi, come gli aspetti più strettamente ricollegati a quel principio di libertà - dignità, che, essendo valore fondante la nostra Costituzione, non possiamo assolutamente "tradire".

Ovviamente, come abbiamo detto, a tale principio si ricollegano, in maniera indissolubile, l'art. 27<sup>3</sup> Costituzione, e a sua volta anche l'art. 3 CEDU.

Sono anelli di una catena indivisibile: solo se si rispetta il principio di libertà - dignità non vi saranno trattamenti disumani e degradanti e la pena potrà tendere alla rieducazione del condannato, e solo attraverso una pena umana e rieducativa vi potrà essere rispetto dello sviluppo della personalità umana.

Proprio perché legati in maniera così indissolubile, questi diritti ci appaiono quasi come tessere del domino: caduta la prima, cadono inevitabilmente tutte le altre.

Ci siamo, perciò, chiesti se questi principi non siano troppo spesso violati nelle nostre carceri, se non siamo di fronte a situazioni che rinnegano i principi fondanti il nostro ordinamento.

Nel porci tutte queste domande era inevitabile partire dal problema del sovraffollamento carcerario, una macchia indelebile che, purtroppo, negli ultimi anni sembra essere diventato "il problema" del carcere.

Abbiamo perciò guardato i dati, e cercato di capire come è stato possibile arrivare a una situazione fuori da ogni limite di tollerabilità e di decenza.

Non c'è alcun dubbio che il problema c'è, e che è fortemente lesivo della dignità personale.

La condizione delle nostre carceri, oggi, è tale da ledere tutti i principi costituzionali cui facciamo riferimento: il principio di sviluppo della personalità umana, di rieducazione, di umanizzazione della pena.

Di fronte alla situazione attuale, in cui non è possibile garantire neppure un posto letto, non ci può essere rispetto di alcuno di questi principi.

Non solo, la situazione detentiva che il sovraffollamento carcerario ha determinato nel nostro paese è senza dubbio tale da determinare la commissione di trattamenti disumani e degradanti.

A questa conclusione si arriva non solo perché lo ha statuito in maniera chiara la Corte europea dei diritti dell'uomo nelle sue sentenze, ma, in tutta sincerità, anche perché è innegabile di fronte a una simile realtà dei fatti.

Ci sono persone costrette a vivere sotto la soglia di quello che è definibile civile, umano, tollerabile, per qualunque Stato, per qualunque persona.

Tuttavia, nonostante la situazione sia gravissima, dal complesso del nostro lavoro possiamo ricavare che il sovraffollamento non è l'unico problema del carcere: è certamente il più noto, ma non è l'unico.

È un po' come la punta di un iceberg: è la prima cosa che si vede, ma sotto c'è ben altro.

Sotto il ghiaccio, nascosti, vi sono problemi altrettanto importanti, che rimandano alla concezione che abbiamo e che vogliamo della democrazia, dei diritti dei detenuti, delle loro garanzie.<sup>368</sup>

Non dobbiamo perciò consentire al sovraffollamento di mettere in ombra altri aspetti critici del carcere, che non diventano meno importanti solo perché sono meno noti.

Ci è sembrato, allora, necessario occuparci del problema della reale attuazione, in carcere, del diritto alla salute.

La salute, infatti, è un diritto fondamentale della persona, uno di quelli incompressibili, inderogabili, non soggetto a variazioni di fronte alle persone recluse.

---

<sup>368</sup> CORLEONE F. - PUGIOTTO A., *Non solo sovraffollamento carcerario*, in CORLEONE F. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Volte e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, cit., 31.

Nel guardare a come viene data attuazione a questo diritto in relazione ai soggetti detenuti, ci è sembrato che, anche sotto questo punto di vista, troppo spesso, si rinneghino i valori imposti dalla Costituzione e dalla CEDU.

Ci sono delle condizioni di salute che sono drammaticamente incompatibili con la detenzione, di fronte alle quali non si può far valere la commissione di alcun reato, per quanto grave sia.

Non si rispetta il valore costituzionale di libertà - dignità di ogni essere umano, e il divieto di trattamenti disumani e degradanti, se si consente a soggetti anziani, gravemente ammalati, non più autosufficienti, di vivere in strutture inadatte alle loro esigenze.

Diverso sarebbe se le nostre carceri fossero realmente attrezzate per accogliere e curare anche soggetti con gravi patologie: in questi casi, si potrebbe accettare anche la reclusione di soggetti malati, purché non lesiva del loro diritto a essere curati e a non veder derivare dalla detenzione un trattamento disumano, meramente afflittivo e senza prospettive di rieducazione e reinserimento.

Purtroppo i problemi relativi alla tutela del diritto alla salute in carcere non si esauriscono nella mancata assistenza a soggetti già malati, ma si concretizzano anche, e soprattutto, nel fatto che il carcere sia diventato un ambiente patogeno, in cui soggetti sani si ammalano a causa di un ambiente sostanzialmente insalubre.

Com'è possibile che, nonostante le previsioni legislative, in carcere non siano attuate le più elementari norme igieniche?

Com'è possibile che un numero sempre maggiore di detenuti, che entra in carcere sano, risulti affetto da malattie croniche degenerative?

Non si tratta, in questi casi, di dare semplicemente attuazione all'art. 32 Costituzione, ma di dare sostanza, in maniera più incisiva, al principio di umanizzazione della pena.<sup>369</sup>

Quanto alla situazione dei detenuti sottoposti al 41 - bis, essa meritava tutta la nostra attenzione *in primis* perché si tratta di una situazione particolare del nostro ordinamento, molto sentita dall'opinione pubblica del nostro Paese in quanto prevista per contrastare il fenomeno mafioso; in secondo luogo, perché è una situazione che comporta delle differenziazioni importanti nel regime carcerario,

---

<sup>369</sup> RUOTOLO M., *Dignità e carcere*, cit., 121 - 122.

molto restrittive, in ragione delle quali ci si può chiedere se l'ordinamento non abbia posto in essere una situazione detentiva potenzialmente lesiva dei diritti dell'uomo.

I valori, i principi costituzionali del rispetto del libero sviluppo della personalità umana, e dell'umanizzazione della pena non possono essere compressi neppure in nome di esigenze di sicurezza gravissime, come quelle che giustificano il regime detentivo speciale ex art. 41 - bis<sup>2</sup>, perché una loro limitazione comporterebbe un "tradimento" di ciò che è alla base della nostra Costituzione.

Siamo di fronte, quindi, ad un ennesimo rinnegamento dei principi fondanti il nostro ordinamento?

Per come è concepito attualmente questo istituto, ci sentiamo di rispondere di sì.

Ci sono, infatti, degli aspetti del regime detentivo speciale che sembrano esulare dallo scopo, ufficiale, di recidere i collegamenti con la criminalità organizzata, e che appaiono incompatibili con i valori espressi dalla Costituzione e dalla Convenzione europea.

Anche se la nostra Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno sempre finito col ritenere il regime detentivo speciale "proporzionato" con lo scopo perseguito, che questa situazione sia al limite della tollerabilità ce lo ricordano i numerosi rapporti del CPT in cui ci è stato chiesto un ripensamento dell'istituto, al fine di cancellarne i caratteri più duri, che appaiono quasi come meramente punitivi.

Il fatto che il regime detentivo non sia mai stato considerato un trattamento disumano o degradante, o il fatto che la nostra Corte costituzionale abbia sempre "salvato" l'istituto, non significa che esso non abbia dei profili che si scontrano con i valori costituzionali più profondi, di rispetto della personalità umana e di rieducazione e umanizzazione della pena.

È doveroso, allora, concepire un istituto diverso, che sia più garantista dei diritti fondamentali della persona e che allo stesso tempo consenta di dare attuazione agli scopi di recisione di ogni contatto con la criminalità organizzata: per farlo, però, è necessario un intervento legislativo che soppesi bene queste due contrapposte necessità.

Quando abbiamo iniziato questo lavoro, ci siamo chiesti se nel carcere di oggi, vi fosse realmente spazio per l'attuazione e il rispetto dei principi costituzionali fondanti il nostro ordinamento, o se non si fosse piuttosto di fronte ad una loro intollerabile violazione.

Alla fine di questo lavoro, ci sentiamo di propendere per questa seconda affermazione: la situazione carceraria nel nostro Paese, oggi, è tale da comportare, nella pratica dei fatti, un "tradimento" di quei principi messi a fondamento della Costituzione e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Non c'è rispetto della dignità, non c'è rispetto del diritto alla salute: in altre parole, non c'è rispetto dell'essenza stessa della persona umana.

Il carcere è così, eppure non dovrebbe essere così: non è quello che ci dicono, e ci impongono, le fonti normative.

Siamo di fronte a un vero e proprio "scollamento" fra teoria e realtà, fra i diritti enunciati e i diritti attuati.

Nella Costituzione, nelle leggi del nostro Paese, nelle Carte internazionali, sono previsti una serie di principi a cui la detenzione si deve ispirare, e un'ampia gamma di diritti di cui i detenuti devono godere.

Purtroppo, però, abbiamo riscontrato come ci sia la grandezza di un mare a dividere i diritti previsti sulla carta dalle situazioni reali.

Probabilmente questo divario fra teoria e realtà deriva anche dal fatto che ancora oggi, a livello culturale e sociale, è difficile capire che i soggetti detenuti hanno dei diritti, allo stesso modo di quelli liberi.

L'opinione pubblica sembra rifiutare, con sempre maggior forza, l'idea che i diritti dei prigionieri non sono privilegi e che, proprio in quanto diritti, spettano a loro come a qualsiasi essere umano.

In nome della necessità di proteggerci da chi trasgredisce le norme della convivenza civile, consentiamo ai nostri occhi di non vedere quello che succede nei penitenziari del nostro paese, che diventano dei luoghi dove si vuole insegnare a vivere nella legalità, ma in cui, nella realtà dei fatti, la legalità è poco presente.

Il legislatore e il funzionario pubblico hanno, però, il dovere di garantire i diritti di tutti, compresi i diritti delle persone che hanno infranto la legge e che per questo sono state incarcerate.<sup>370</sup>

Fra tutti i diritti spicca quello di conservare la propria integrità fisica e morale: non solo il rispetto del corpo, ma anche della personalità del condannato.

Su questo diritto non si può transigere; esso non è derogabile in nessun modo, perché farlo significherebbe semplicemente derogare all'essenza stessa di ogni uomo: la sua dignità, la sua vita, la sua integrità.

In altre parole, ridurre l'uomo da persona a cosa.

C'è, allora, bisogno di lavorare ancora molto per fare del carcere un luogo della legalità.

Anzitutto, bisognerebbe intervenire, dal punto di vista legislativo, facendo in modo che in carcere si vada perché si è realmente commesso qualcosa; la reclusione non dovrebbe, in nessun caso e per nessun motivo, essere la risposta all'appartenenza a un determinato *status* sociale.

Abbiamo, infatti, avuto modo di vedere come il carcere sia colmo di soggetti che, in realtà, in carcere non ci dovrebbero stare, dando vita a quello che è stato definito un fenomeno di "detenzione sociale": il fatto che i nostri penitenziari siano pieni di stranieri e tossicodipendenti significa che il carcere non è la reazione dell'ordinamento giuridico ad un crimine, ma la condizione attribuita a un soggetto in funzione di uno *status*.

Punire qualcuno non per ciò che fa, ma per ciò che è, non risponde a nessuna logica, tantomeno rieducativa: perché dal carcere non si può uscire non più straniero o non più tossicodipendente.<sup>371</sup>

In secondo luogo, bisognerebbe effettivamente arrivare a concepire la pena come *extrema ratio*, dando al carcere e alla sanzione penale la giusta collocazione nel sistema sanzionatorio.

---

<sup>370</sup> OTHMANI A., *La pena disumana. Esperienze e proposte radicali di riforma penale*, Elèuthera editrice, 2004, 106.

<sup>371</sup> BIN R., *A proposito di "Il corpo e lo spazio della pena. Architettura, urbanistica e politiche penitenziarie"* (a cura di Stefano Anastasia, Franco Corleone, Luca Zevi, Ediesse, 2011), in CORLEONE F. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Volti e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, cit., 42.

Dobbiamo, infatti, considerare che già la sanzione penale di per sé dovrebbe essere concepita come limitata unicamente ai casi veramente più gravi e pericolosi per l'ordinamento, dato che allargando l'area del penalmente rilevante (ed accomunando situazioni estremamente eterogenee fra loro in termini di disvalore sociale) si finisce da una parte con lo svilire il senso di disapprovazione sociale per le fattispecie più gravi, dall'altra con l'intasare la macchina della giustizia.

Tuttavia, anche quando venga ritenuto necessario il ricorso allo strumento penale, l'applicazione della pena detentiva (nelle forme della reclusione o dell'arresto) deve essere concepita come ultima possibilità, come *extrema ratio*.

Infatti, la detenzione deve essere limitata solo ai casi indispensabili, dato che va ad incidere sulla libertà personale, diritto fondamentale dell'individuo costituzionalmente tutelato.<sup>372</sup>

Ci sembra, quindi, giunta l'ora di ripensare alla repressione penale, mettendo da un lato i fatti ritenuti di un disvalore sociale tale da imporre la misura estrema del carcere, e dall'altro lato le condotte per le quali non è necessario il carcere ed è possibile, invece, utilizzare sanzioni diverse.<sup>373</sup>

È poi fondamentale progettare, per coloro per i quali si attua la sanzione penale, un tempo della pena che sia utile, che insegni, che "costruisca" la nuova personalità del detenuto.

Nella maggior parte dei casi, infatti, il tempo della pena non viene riempito costruttivamente, non viene occupato da un lavoro o da un progetto di formazione, ma è semplicemente un tempo "vuoto", senza prospettive, che, alla fine, finisce col rendere il carcere un ambiente criminogeno.

Il problema riguarda, perciò, anche la qualità della pena: occupare il tempo, curare gli affetti, avere un modello alternativo di vita, lavorare, studiare, ottenere assistenza sanitaria, sono le principali e costanti richieste dei detenuti.

E sono anche quegli aspetti che, se realmente attuati, potrebbero fare del carcere l'istituzione che dovrebbe essere, un luogo di legalità.

Solo attraverso una pena che non sia solo umana, ma anche qualitativamente utile, si può pensare di dare vita a un carcere che sia realmente rieducativo.

---

<sup>372</sup> PERRONE D., *Il costo del carcere*, in *www.rivistaAIC.it*, n. 3/2012, 7 - 8.

<sup>373</sup> CASCINI F., *Il carcere. I numeri, i dati, le prospettive*, cit., 55.

Si deve lavorare ancora molto per arrivare a concepire una pena che sia diversa da come oggi si presenta, e che sia concreta messa in pratica dei nostri principi costituzionali.

La nostra Corte costituzionale, nella sentenza 349/1993 afferma che il detenuto, *"pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la personalità individuale"*.

Quest'ultimo baluardo di libertà consiste nel rispetto della personalità umana; per far sì che esso ci sia davvero, si deve arrivare a cambiare l'idea del carcere e della pena: non solo non deve consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, rimandando così indirettamente a quanto dice l'art. 3 CEDU, ma deve anche tendere alla rieducazione del condannato, dando ai detenuti il diritto di usufruire di una serie di proposte trattamentali finalizzate alla rieducazione, alla modificazione della personalità del reo in senso socialmente adeguato.<sup>374</sup>

Rieducare vuol dire dare una prospettiva per il futuro: una prospettiva che non sia solo "di carta", ma che sia reale.

Lo Stato ha un "obbligo", in questo senso, verso il detenuto e verso la società tutta.

Il detenuto deve pagare, nessuno lo mette in dubbio. C'è la pena per questo.

Ma si deve garantire che la pena sia umana, che la pena serva a qualcosa: solo così si potrà avere rispetto dei valori che la Costituzione mette a fondamento della nostra Repubblica.

---

<sup>374</sup> FIORENTIN F., *La tutela dei diritti delle persone detenute tra vecchie norme e nuove prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, cit.





## BIBLIOGRAFIA

- ABBADESSA G., *La Corte europea dei diritti sulle carceri italiane*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, 952.
- ALTAVISTA G. - DI GENNARO G., *Il trattamento dei detenuti di fronte alla normazione internazionale e nazionale*, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1975, 723.
- AMATO G., *Art. 13*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione - Artt. 13 - 20: Rapporti civili*, Zanichelli, Bologna, 1977, 1.
- ANASTASIA S., *Lo status dei detenuti*, in *Questione Giustizia*, 2011, n. 3 - 4, 249.
- ANGELINI N.G., *Detenzione e divieto di tortura*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, n. 1, 89.
- ARDITA S. - BRUNETTI B. - STARNINI G. - BABUDIERI S., *Incompatibilità con lo stato di detenzione dei pazienti con infezione da HIV*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2003, n. 3, 165.
- ARDITA S., *Problematiche di prevenzione e valutazioni di legittimità nell'applicazione del regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis dell'ord. pen.*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2004, n. 3, 1.
- ARDITA S., *Il carcere duro fra efficacia e legittimità*, in *Criminalia*, 2007, 249.
- ARDITA S., *Il regime detentivo speciale dell'art. 41 - bis*, Giuffrè, 2007.
- BAER G., *Il carcere duro in Italia fra illegittimità costituzionale e necessità investigative*, 2° parte, in *Paginauno*, 2012, n. 29, in [www.rivistapaginauno.it](http://www.rivistapaginauno.it).
- BARTOLE S., *I requisiti dei procedimenti giurisdizionali e il loro utilizzo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 190.
- BENIGNI B., *La salute in carcere: una riforma da applicare*, in *Antigone*, 2009, n. 1, 130.
- BIANCO C., *Il sovraffollamento carcerario italiano alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo: il caso Sulejmanovic*, in *Antigone*, 2009, n. 2 - 3, 301.

BIANCO C., *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, prima parte in *Antigone*, 2011, n. 2 - 3, 123; seconda parte in *Antigone*, 2012, n. 2, 188.

BORTOLATO M., *Sovraffollamento carcerario e trattamenti disumani e degradanti (La CEDU condanna l'Italia per le condizioni dei detenuti)*, in *Questione Giustizia*, 2009, n. 5, 111.

BORTOLATO M., *La tutela dei diritti dei detenuti: le armi spuntate della magistratura di sorveglianza*, in *Questione Giustizia*, 2010, n. 5, 45.

BORZACCHIELLO A., *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, nn. 2 - 3, 85.

BRUTI LIBERATI E., *Dieci anni di riforma penitenziaria*, in *Questione Giustizia*, 1987, n. 3, 611.

BUZZELLI S., *Il caso Scoppola davanti alla Corte di Strasburgo (parte I)*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2010, 389.

CALAMAI E., *I soggetti del trattamento. Aspetti normativi e sociologici*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).

CALDERONE M.R., *L'art. 41 bis e altri regimi particolari di detenzione. Aspetti giuridici e sociologici*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).

CANEVELLI P., *Commento*, in LA GRECA G. (a cura di), *Emanato il regolamento dell'ordinamento penitenziario*, in *Diritto penale e processo*, 2000, n. 10, 1298.

CARETTI P., *Libertà personale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, UTET, 1994, vol. IX, 231.

CASCINI F., *Il carcere. I numeri, i dati, le prospettive*, in *Questione Giustizia*, 2010, 50.

CASSESE A., *Umano - disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Laterza, 1994.

CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Laterza, 2005.

CASTELLANI R. - CORREANI R., *Ospedale psichiatrico giudiziario: sottosistema penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1983, n. 2 - 3, 787.

- CERRI A., *Libertà, II) Libertà personale - dir. cost.*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1991, vol. XIX, 1.
- CESARIS L., *In margine alla sentenza Costituzionale n. 376 del 1997: l'art. 41 bis comma 2 ord. pen. norma effettiva o norma virtuale?*, in *Cassazione penale*, 1998, 3179.
- CESARIS L., *Esigenze di ordine e sicurezza e ordinamento penitenziario*, Pavia, Biblioteca delle Scienze, 2010, in [www.dispenseonline.net](http://www.dispenseonline.net).
- CESARIS L., *Primi effetti della decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo Sulejmanovic contro Italia*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2011, n. 2, 97.
- CESARIS L., *Nuovi interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo a tutela della salute delle persone detenute*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, n. 3, 213.
- CIARDIELLO P., *Rispetto dei diritti umani in carcere. Dalle mele marce ai cattivi cestini*, in *Questione Giustizia*, 2012, n. 4, 27.
- COLAPIETRO C., *La condizione dei carcerati*, in *Diritto e Società*, 2006, n. 3, 333.
- COLELLA A., *La giurisprudenza di Strasburgo 2008 - 2010: il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 22 dicembre 2011.
- COMUCCI P. - MEDDIS D.F., *Divieto di trattamenti inumani o degradanti e sovraffollamento carcerario*, in *Criminalia*, 2009, 449.
- CONFORTI B. - FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, Cedam, 2010.
- CORLEONE F. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Volti e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, Ediesse, 2013.
- CORVI P., *La Corte europea dei diritti dell'uomo sul regime detentivo speciale*, in *Diritto penale e processo*, 2008, n. 9, 1189.
- CRISAFULLI V., *Manuale dei diritti del cittadino*, II ed., Roma, 1950.
- DAGA L., *Trattamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1982, vol. XLIV, 1304.
- DAGA L., *Sistemi penitenziari*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1990, vol. XLII, 752.

D'AMICO M., *Art. 27*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET giuridica, 2006, vol. I, 563.

D'ANCONA L., *Il sistema penale e penitenziario italiano e la Convenzione dei diritti dell'uomo (A margine di una recente sentenza della Corte europea di Strasburgo)*, in *Questione Giustizia*, 2000, n. 4, 629.

D'ARRIGO C.M., *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2001, Aggiornamento V, 1009.

DE CUNTO E., *Legge n. 9 del 17 febbraio 2012 e "superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari": tutto cambia perché tutto (o quasi) resti uguale*, in [www.duit.it](http://www.duit.it).

DE FIORES C., *Libertà personale*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, vol. IV, 3524.

DE LONGIS M., *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo condanna l'Italia (ancora una volta) per il problema del sovraffollamento delle carceri*, in [www.duit.it](http://www.duit.it).

DEFILIPPI C. - BOSI D., *Il sistema europeo di tutela del detenuto*, Giuffrè, 2001.

DEFILIPPI C. - BOSI D. - HARVEY R., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Edizioni scientifiche italiane, 2006.

DELLA BELLA A., *Sollevata ancora questione di illegittimità costituzionale dell'art. 147 c.p.: il Tribunale di sorveglianza di Milano segue la strada imboccata dal Tribunale di Venezia per rispondere al problema del sovraffollamento carcerario*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 28 marzo 2013.

DELLA BELLA A., *La Corte costituzionale stabilisce che l'Amministrazione penitenziaria è obbligata ad eseguire i provvedimenti assunti dal Magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 13 giugno 2013.

DELLA BELLA A., *Convertito in legge il "decreto carceri" 78/2013: un primo timido passo per sconfiggere il sovraffollamento*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 15 settembre 2013.

DELLA BELLA A., *Il termine per adempiere alla sentenza Torreggiani si avvicina a scadenza: dalla Corte costituzionale alcune preziose indicazioni sulla strategia da seguire*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 19 dicembre 2013.

DELLA BELLA A., *Un nuovo decreto legge sull'emergenza carceri: un secondo passo, non ancora risolutivo, per sconfiggere il sovraffollamento*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 7 gennaio 2014.

DELLA CASA F., *Ordinamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2008, Annali II - Tomo II, 793.

DELLA CASA F., *Approvata la legge c.d. svuotacarceri: un altro "pannicello caldo" per l'ingravescente piaga del sovraffollamento carcerario?*, in *Diritto penale e processo*, 2011, n. 1, 5.

DELLA CASA F., *Basta con gli OPG! La rimozione di un fossile vivente quale primo passo di un arduo percorso riformatore*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, n. 1, 64.

DELLA CASA F., *Il problematico impiego della sospensione dell'esecuzione in chiave "overcrowding". La parola alla Corte Costituzionale*, in *Rivista italiana di procedura penale*, 2013, n. 2, 997.

DI GENNARO G. - VETERE E., *I diritti dei detenuti e la loro tutela*, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1975, 3.

DI GENNARO G., *La gestazione della riforma penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, n. 2 - 3, 15.

DI SOMMA E., *La riforma penitenziaria del 1975 e l'architettura organizzativa dell'amministrazione penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, n. 2 - 3, 1.

DOLCINI E., *La rieducazione del condannato: un'irrinunciabile utopia? Riflessioni sul carcere, ricordando Vittorio Grevi*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 7 dicembre 2011.

ERRA C., *Carcerati e dimessi dal carcere*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1960, vol. VI, 281.

FADDA M.L., *La tutela del diritto alla salute dei detenuti*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2012, n. 2, 613.

FASSONE E., *Sciopero della fame, autodeterminazione e libertà personale*, in *Questione Giustizia*, 1982, n. 2, 335.

FAZZIOLI E., *Diritti dei detenuti e tutela giurisdizionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 199.

FEDERICI F., *Il superamento degli OPG: una riforma possibile?*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 25 luglio 2013.

FERRAJOLI L., *Carcere e diritti fondamentali*, in *Questione Giustizia*, 1982, n. 2, 351.

FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, 1990.

FIANDACA G., *Il 3° comma dell'art. 27*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione - Articoli 13 - 20: Rapporti civili*, Zanichelli, Bologna, 1977, 222.

FIorentin F., *Lesione dei diritti dei detenuti conseguenti ad atti e provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria*, in *Giurisprudenza di merito*, 2010, n. 11, 2810.

FIorentin F., *La tutela dei diritti delle persone detenute tra vecchie norme e nuove prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), 1 ottobre 2011.

FIorentin F., *Carceri sovraffollate, Italia condannata: entro un anno le riforme*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), 15 febbraio 2013.

FIorentin F., *Sullo stato della tutela dei diritti fondamentali all'interno delle carceri italiane. Note in attesa di un intervento riformatore in linea con la prospettiva delineata dalla Corte EDU con la sentenza Torreggiani e al. c./Italia*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 25 febbraio 2013.

FIorentin F., *En attendant Godot, ovvero la questione della tutela per i diritti negati in carcere tra Corte EDU e Cassazione in attesa in una riforma troppo a lungo trascurata*, in *Rivista italiana di procedura penale*, 2013, n. 2, 973.

FIORIO C., *L'inaccettabilità delle ingerenze degli organi amministrativi e il controllo totale del Tribunale di sorveglianza: verso la giurisdizionalità completa dell'esecuzione penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 3056.

FIORIO C., *Libertà personale e diritto alla salute*, Cedam, 2002.

FIORIO C., *Detenzione domiciliare obbligatoria e sovraffollamento carcerario*, in *Giurisprudenza di merito*, 2011, n. 5, 1204.

FLICK G.M., *A proposito di un volume sul carcere e la pena a cura di Franco Corleone e Andrea Pugiotto*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fascicolo 1/2013.

FONTANELLI E., *L'art. 41 - bis l. 354/1975 come strumento di lotta contro la mafia*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).

GATTA G.L., *Sovraffollamento carcerario: dalla Corte costituzionale un monito al legislatore*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 10 ottobre 2013.

GIACOMINI S., *La nuova salute: una riforma che attraversa il carcere*, in *Antigone*, 2010, n. 1, 51.

GIARDA A., *La legge svuota-carceri: un intervento di buona volontà per un'emergenza drammatica*, in *Il Corriere del merito*, 2011, n. 2, 121.

GILIBERTO A., *La Corte di Strasburgo condanna ancora l'Italia per gli insufficienti standard di assistenza sanitaria in carcere*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 27 febbraio 2012.

GIRARDI F.R., *Sovraffollamento delle carceri e tutela dei diritti umani alla luce di una recente pronuncia della Corte EDU*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, n. 20.

GIUNTA F., *Commento all'art. 1 l. 16 febbraio 1995 n. 36. Proroga delle disposizioni di cui all'art. 41 - bis legge 26 luglio 1975, n. 354, sulla sospensione delle normali regole di trattamento penitenziario*, in *Legislazione penale*, 1996, 45.

GONNELLA P., *Dignità umana e libertà personale*, in *Antigone*, 2011, n. 2 - 3, 45.

GREVI V., *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981.

GREVI V. (a cura di), *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma*, Cedam, 1988.

GROPPI T., *La sentenza n. 253 del 2003: la Corte e il "diritto mite"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

GUALCO B., *Ordinamento penitenziario e assistenza sanitaria. Realtà e prospettive*, in [www.e-noos.it](http://www.e-noos.it), 2006, n. 1, 9.

GUZZAROTTI A., *Uso e valore del precedente CEDU nella giurisprudenza costituzionale e comune posteriore alla svolta del 2007*, in [www.diritti-cedu.unipg.it](http://www.diritti-cedu.unipg.it).

INGRASSIA A., *Nota a Magistrato di Sorveglianza di Lecce, 9 giugno 2011*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 16 settembre 2011.



JORION B., *La dignité de la personne humaine ou la difficile insertion d'une règle morale dans le droit positif*, in *Revue du droit public*, 1999, 197.

KANT I., *Metafisica dei costumi* (1797), a cura di Merker N., Laterza, 1973.

LA GRECA G., *Diritti dell'uomo e regime dell'art. 41 bis ord. penit.*, in *Il foro italiano*, 1998, parte IV, 321.

LA GRECA G., *La Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso Labita*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2000, n. 1 - 3, 199.

LA GRECA G., *La riforma penitenziaria del 1975 e la sua attuazione*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, n. 2 - 3, 37.

LEGA C., *Il diritto alla salute in un sistema di sicurezza sociale*, Roma, 1952.

LEO G., *Sovraffollamento carcerario: dalla Corte costituzionale una decisione di inammissibilità con un severo monito per il legislatore*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 25 novembre 2013.

LESSONA S., *La tutela della salute pubblica*, in CALAMANDREI P. - LEVI A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze Barbera editore, 1950, vol. I, 333.

LILLO P., *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Giappichelli, 2001.

MAFFEI M.G., *Lo sciopero della fame della persona detenuta*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2003, n. 3, 15.

MALFATTI E., *"Oltre le apparenze": Corte costituzionale e Corte di Strasburgo "sintoniche" sull'(in)effettività dei diritti dei detenuti in carcere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 16 dicembre 2013.

MANES V. - NAPOLEONI V., *Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 3 luglio 2013.

MANZONI A., *Sovraffollamento delle carceri e D.L. 146/2013: ancora una misura urgente per una questione cronicizzata*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

MARGARA S., *Il carcere utile: il senso di un impegno*, in *Questione Giustizia*, 2000, n. 3, 403.

MARGARA S., *Sorvegliare e punire: storia di 50 anni di carcere*, in *Questione Giustizia*, 2009, n. 5, 89.

- MARI A., *La tutela dei diritti dei detenuti*, in *Cassazione penale*, 2012, n. 1, 259.
- MARTINI A., *Commento all'art. 19, d.l. 18 giugno 1992, n. 306*, in *Legislazione penale*, 1993, 207.
- MAZZACUVA F., *Nuova condanna per l'Italia in relazione alla compatibilità delle condizioni di detenzione con lo stato di salute del ricorrente Franco Scoppola*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 20 dicembre 2012.
- MINNELLA C., *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul regime carcerario ex art. 41 - bis ord. penit. e la sua applicazione nell'ordinamento italiano*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2004, n. 3, 197.
- MIRAVALLE M., *La riforma della sanità penitenziaria: il caso Ospedali Psichiatrici Giudiziari*, in *www.altrodiritto.unifi.it*.
- MONACO G., *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- MONTAGNA M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e sovraffollamento carcerario: il caso Torreggiani e altri*, in *www.diritti-cedu.unipg.it*.
- MORGANTE L., *Commento a "La violenza che uccide. Per una comprensione della psiche e dell'internamento del folle-reo"* (di GIANNETTO A. - COSENTINO N., Aracne editrice, 2010), in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2011, n. 2, 105.
- MOTTESE E., *Tutela multilivello dei diritti fondamentali e teoria dei controlimiti. Il sistema europeo di protezione dei diritti umani nei rapporti fra Corte Costituzionale, Corte di Giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo: un'integrazione limitata*, in *www.lec.unict.it*.
- NICOSIA E., *Il c.d. 41 - bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2009, II, 1240.
- NICOSIA E., *CEDU e ordinamento penitenziario nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Diritto penale e processo*, 2010, n. 6, 749.
- NILS ROBERT C., *Si può o si deve migliorare il carcere? L'attività del Comitato per la prevenzione della tortura presso il Consiglio d'Europa*, in *Antigone*, 2009, n. 2 - 3, 182.

NUVOLONE P., *Pena (diritto penale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1982, vol. XXXII, 787.

OLIVETTI M., *Appunti per una mappa concettuale sul diritto alla salute nel sistema costituzionale italiano*, in [www.giurisprudenza.unifg.it](http://www.giurisprudenza.unifg.it).

ONIDA V., *Dignità della persona e diritto di essere malati*, in *Questione Giustizia*, 1982, n. 2, 361.

ONIDA V., *Intervento*, in *I diritti dei detenuti e la Costituzione*, collana Quaderni dal Carcere, Herald Editore, Roma, 2009.

OTHMANI A., *La pena disumana. Esperienze e proposte radicali di riforma penale*, Elèuthera editrice, 2004.

PACE A., *Libertà personale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1982, XXIV, 287.

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, 2003.

PAGANO L., *Il carcere e la giustizia negata*, in *Questione Giustizia*, 2003, n. 2, 235.

PALERMO FABRIS E., *Diritto alla salute e trattamenti sanitari nel sistema penale*, Cedam, 2000.

PALOMBINO F.M., *La "procedura di sentenza pilota" nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, 91.

PANUNZIO S.P. (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene Editore, 2005.

PASSIONE M., *I doveri dell'amministrazione penitenziaria nei confronti dei detenuti e il risarcimento del danno in caso di inadempienza. Commento all'ordinanza Slimani (n. 17/2011) del Magistrato di Sorveglianza di Lecce*, in *Antigone*, 2011, n. 2 - 3, 104.

PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, 2002.

PERRONE D., *Il costo del carcere*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), n. 3/2012.

PIROZZOLI A., *L'emergenza carceri*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), n. 1/2012.

PLASTINA N., *L'Italia condannata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo per l'insufficienza temporanea dello spazio individuale nella cella assegnata ad un detenuto nel carcere di Rebibbia nel 2003, ma assolta per la gestione*, in *quel*

*contesto, della sovrappopolazione carceraria*, in *Cassazione penale*, 2009, n. 12, 4928.

PRATELLI D., *Incompatibilità tra condizioni di salute e stato di detenzione*, in *www.ristretti.it*.

PRESTIPINO GIARRITTA M., *Commento alla sentenza 349/1993 della Corte costituzionale*, in *Il foro italiano*, 1995, 488.

PULITANO' D., *Sullo sciopero della fame di imputati in custodia preventiva*, in *Questione Giustizia*, 1982, n. 2, 369.

RANDAZZO E., *Custodia in carcere e legalità costituzionale*, in *Non profit*, 2011, fasc. 1, 45.

ROMANO C.A. - RAVAGNI L., *Sistema carcerario e trattamenti inumani o degradanti*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 2010, 111.

RUGGERI A., *Ancora una decisione di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata (nota minima a Corte cost. n. 279 del 2013, in tema di sovraffollamento carcerario)*, in *www.giurcost.org*.

RUOTOLO M., *La tutela dei diritti del detenuto tra incostituzionalità per omissione e discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, 203.

RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002.

RUOTOLO M., *Quando l'emergenza diventa quotidiana. Commento alle modifiche degli artt. 4 - bis e 41 - bis dell'ordinamento penitenziario*, in *Studium Iuris*, 2003, 417.

RUOTOLO M., *Il principio di umanizzazione della pena e i diritti dei detenuti nella Costituzione italiana*, in *Diritto e Società*, 2005, 51.

RUOTOLO M., *Art. 13*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET giuridica, 2006, vol. I, 321.

RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti*, in FLORES M. (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Dizionario I, UTET, 2007, 331.

RUOTOLO M., *La tutela dei diritti dei detenuti*, in *Non profit*, 2010, 9.

RUOTOLO M., *Appunti sulla dignità umana*, in *Direitos Fundamentais E Justiça*, 2010, n. 11, 123.

RUOTOLO M., *Dignità e carcere*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011.

RUOTOLO M., *Il carcere come luogo della legalità. In onore di Valerio Onida*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), n. 4/2011.

RUOTOLO M., *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in [www.unipd.it/scuolacostituzionale](http://www.unipd.it/scuolacostituzionale), 15 febbraio 2013.

RUOTOLO M., *The domestic remedies must be effective: sul principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), n. 4/2013.

RUOTOLO M., *Le irragionevoli restrizioni al diritto di difesa dei detenuti in regime di 41 - bis*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

RUSSO G. - SALOMONE L., *Il malato di mente nel sistema giudiziario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1999, n. 2 - 3, 127.

SALVATI A., *L'emergenza del sovraffollamento carcerario*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

SALVI G., *Ridurre la popolazione carceraria è un dovere giuridico (leggendo Three Judges Court, 8 aprile 2009)*, in *Questione Giustizia*, 2009, n. 5, 122.

SANTORIELLO C., *Quale tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, 222.

SANTORO E., *Il carcere non è un centro di permanenza temporanea!*, in <http://dex1.tsd.unifi.it/altrodir>.

SCARPA F., *Breve storia dell'ospedale psichiatrico giudiziario*, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

SCHACHTER O., *Human dignity as a normative concept*, in *American journal of International Law*, 1983, 848.

SILVESTRI G., *Considerazioni sul calore costituzionale della dignità della persona*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/silvestri.html>.

SIMONCINI A. - LONGO E., Art. 32, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET giuridica, 2006, vol. I, 655.

SPAGNOLO C., *Celle affollate, detenuto a Lecce risarcito per danno esistenziale*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

TALINI S., *Sempre alla ricerca di una lettura costituzionalmente orientata del regime detentivo speciale. Commento alla sentenza 190/2010*, in [www.osservatorioantigone.it](http://www.osservatorioantigone.it).

TARANTINO L., *Emergenza penale e amministrativa nel piano carceri*, in *Urbanistica e Appalti*, 2010, n. 7, 769.

TARTAGLIONE G., *Trattamento giuridico dei malati di mente*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1990, n. 1 - 3, 391.

TEGA L., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

TORRENTE G., *Il regime speciale dell'art. 41 bis tra funzioni manifeste e funzioni latenti della norma giuridica*, in *Antigone*, 2010, n. 1, 149.

TOSCANO A., *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, Giuffrè, 2012.

TRIPODINA C., Art. 32, in BARTOLE S. - BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, 321.

TURCHETTI S., *Legge "svuotacarceri" ed esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 14 febbraio 2010.

VAUDANO M., *Per direttori e magistrati di sorveglianza è l'ora di attendere la concreta applicazione*, in *Guida al diritto*, 2000, n. 41, 74.

VIGANO' F., *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 9 gennaio 2013.

VIGANO' F., *La Cassazione sul risarcimento da lesione dei diritti dei detenuti: un importante seguito alla sentenza Torreggiani c. Italia della Corte EDU*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 18 gennaio 2013.

VIGANO' F., *Alla ricerca di un rimedio giurisdizionale preventivo contro il sovraffollamento delle carceri: una questione di legittimità costituzionale della vigente disciplina in materia di rinvio dell'esecuzione della pena detentiva*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 febbraio 2013.

VIGANO' F., *Alla ricerca di un rimedio risarcitorio per il danno da sovraffollamento carcerario: la Cassazione esclude la competenza del magistrato di sorveglianza*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 febbraio 2013.

VOLINO C.L., *La protezione diretta e indiretta dei diritti del detenuto. Considerazioni sistematiche alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 26 marzo 2013.

## **Allegati e Appendice**

**All. 1** - Detenuti presenti. Aggiornamento al 31 dicembre 2013

**All. 2** - Detenuti presenti in Toscana - Aggiornamento al 31 ottobre 2013

**All. 3** - Paesi europei che soffrono del sovraffollamento carcerario con riferimento all'anno 2011

**Appendice** - Sintesi del X Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione, "*L'Europa ci guarda*"





## Allegati

### Allegato 1 - Detenuti presenti - Aggiornamento al 31 dicembre 2013.

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione. Situazione al 31 dicembre 2013.

Regione	Numero istituti	Capienza regolamentare (*)	Detenuti presenti			Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne	Stranieri	Totale	Stranieri
Abruzzo	8	1.534	1.935	71	240	11	0
Basilicata	3	441	442	20	53	2	0
Calabria	13	2.481	2.653	50	327	22	0
Campania	17	5.850	7.966	362	960	218	3
Emilia Romagna	12	2.390	3.687	133	1.950	44	6
Friuli Venezia Giulia	5	548	763	18	441	20	6
Lazio	14	4.797	6.882	489	2.855	65	10
Liguria	7	1.042	1.703	78	1.000	28	5
Lombardia	19	5.892	8.756	536	3.934	74	9
Marche	7	847	1.072	27	483	3	0
Molise	3	391	455	0	52	2	0
Piemonte	13	3.849	4.542	158	2.168	38	8
Puglia	11	2.444	3.722	192	685	84	2
Sardegna	12	2.586	2.041	42	641	21	0
Sicilia	26	5.530	6.828	138	1.169	100	3
Toscana	18	3.286	4.008	160	2.164	71	20
Trentino Alto Adige	2	280	404	23	286	5	3
Umbria	4	1.342	1.508	58	588	15	0
Valle d'Aosta	1	181	200	0	136	2	1
Veneto	10	1.998	2.969	139	1.722	31	4
<b>Totale Nazionale</b>	<b>205</b>	<b>47.709</b>	<b>62.536</b>	<b>2.694</b>	<b>21.854</b>	<b>856</b>	<b>80</b>

(\*) Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

(\*\*) I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

Detenuti presenti per situazione giuridica. Situazione al 31 dicembre 2013.

Detenuti italiani e stranieri

Regione	In attesa di primo giudizio	Condannati non definitivi			Condannati definitivi	Internati	Da impostare(**)	Totale
		Appellanti	Ricorrenti	Misto (*)				
Abruzzo	210	87	51	62	1.379	146	0	1.935
Basilicata	45	19	31	8	339	0	0	442
Calabria	745	262	196	97	1.351	0	2	2.653
Campania	1.883	1.006	537	426	3.885	212	17	7.966
Emilia Romagna	686	351	270	67	2.111	199	3	3.687
Friuli Venezia Giulia	142	57	39	15	510	0	0	763
Lazio	1.057	1.042	504	185	4.088	0	6	6.882
Liguria	380	178	131	36	978	0	0	1.703
Lombardia	1.409	799	723	150	5.399	275	1	8.756
Marche	211	96	64	18	683	0	0	1.072
Molise	26	24	16	9	379	0	1	455
Piemonte	628	372	316	62	3.159	1	4	4.542
Puglia	801	317	259	105	2.225	5	10	3.722
Sardegna	196	78	96	10	1.644	17	0	2.041
Sicilia	1.415	623	394	183	4.003	210	0	6.828
Toscana	556	437	228	74	2.617	94	2	4.008
Trentino Alto Adige	90	30	16	1	267	0	0	404
Umbria	130	64	68	32	1.214	0	0	1.508
Valle d'Aosta	10	2	14	2	172	0	0	200
Veneto	488	221	127	36	2.068	29	0	2.969
<b>Totale</b>	<b>11.108</b>	<b>6.065</b>	<b>4.080</b>	<b>1.578</b>	<b>38.471</b>	<b>1.188</b>	<b>46</b>	<b>62.536</b>

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo autorizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

(\*) Nella categoria "misto" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

(\*\*) La categoria "da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria. È infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

## Allegato 2 - Detenuti presenti in Toscana. Aggiornamento al 31 ottobre 2013.

Presenze e capienze regionali distribuite per istituto. Situazione al 31 ottobre 2013.

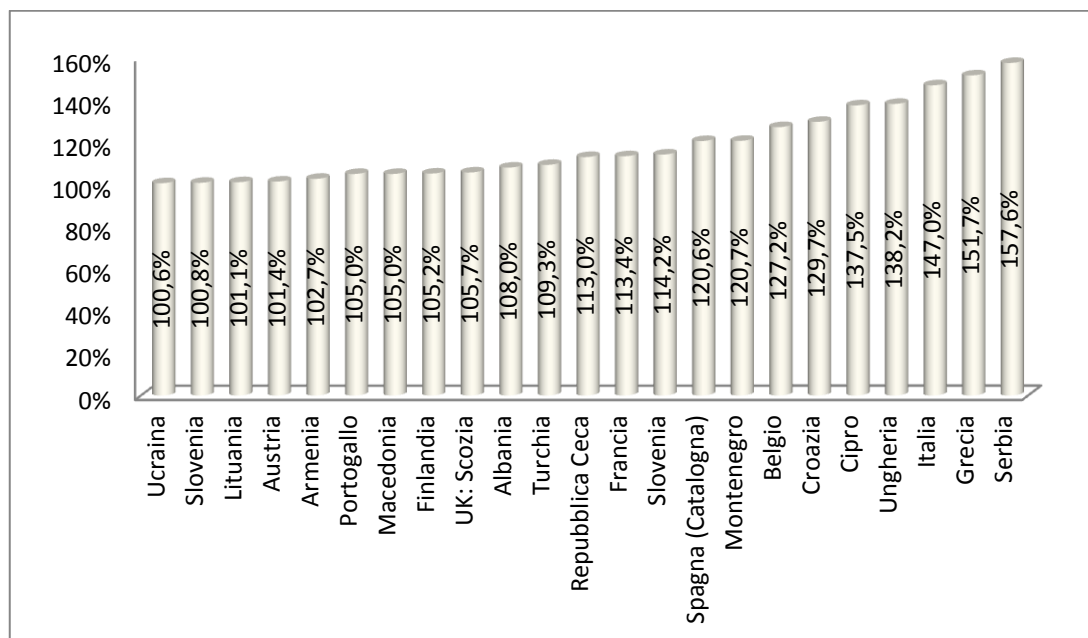
Istituto	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	Posizione giuridica			
			Imputati	Condannati	Internati	Da impostare
Arezzo	103	29	10	18	0	1
Empoli	24	24	4	20	0	0
Firenze (Mario Gozzini)	89	90	7	83	0	0
Firenze (Sollicciano)	520	974	464	507	3	0
Grosseto	23	27	18	9	0	0
Livorno	284	167	94	73	0	0
Livorno Gorgona	86	49	0	49	0	0
Lucca	115	168	109	59	0	0
Massa	227	249	40	209	0	0
Massa marittima	28	42	1	41	0	0
Montelupo Fiorentino (OPG)	201	111	6	15	90	0
Pisa	225	360	164	196	0	0
Pistoia	66	123	77	46	0	0
Porto Azzurro	326	421	22	399	0	0
Prato	492	715	280	435	0	0
San Gimignano	235	341	30	311	0	0
Siena	54	71	27	44	0	0
Volterra	177	163	2	161	0	0
<b>Totale Regione (18 Istituti)</b>	<b>3.275</b>	<b>4.124</b>	<b>1.355</b>	<b>2.675</b>	<b>93</b>	<b>1</b>

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione Statistica.

I dati sono tratti dalla *Relazione al Consiglio Comunale sull'attività del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale nel Comune di Firenze*, reperibile sul sito [www.comune.firenze.it/garante](http://www.comune.firenze.it/garante).

**Allegato 3 - Paesi europei che soffrono del sovraffollamento carcerario con riferimento all'anno 2011 (più di 100 detenuti ogni 100 posti).**

Percentuale di sovraffollamento carcerario nei paesi europei



Fonte: Rapporto SPACE I sulle condizioni carcerarie elaborato dal Consiglio di Europa, relativo all'anno 2011.

## Appendice

### Sintesi del X Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione "L'Europa ci guarda", a cura dell'Associazione Antigone.<sup>375</sup>

#### Cos'è l'Osservatorio di Antigone

L'Osservatorio sulle condizioni di detenzione di Antigone nasce nel 1998 e, da allora ad oggi, ogni anno il ministero della Giustizia ha rinnovato l'autorizzazione a visitare tutti gli istituti di pena presenti sul territorio nazionale. Nel 2012 - 2013 sono stati oltre 40 i volontari coinvolti. Il presente rapporto è il decimo e sul sito di Antigone è disponibile un Rapporto on line che si compone di schede redatte per ogni singolo istituto e continuamente aggiornate dal lavoro di osservazione. Gli esiti delle visite sono visibili sul sito [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it).

#### I NUMERI DELLA DETENZIONE IN ITALIA

**Presenti al 30 novembre 2013:** 64.047.

**Capienza regolamentare:** 47.649 posti. Da tempo Antigone sostiene però che il numero effettivo dei posti disponibili sia decisamente inferiore, intorno ai 37.000, dato ora confermato dalla stessa Ministra Cancellieri: *"Questa storia del numero dei posti letto in carcere è tutta vera, avete ragione voi. Sono effettivamente meno"*.

**Sovraffollamento:** 134,4%, ovvero in 100 posti sarebbero detenute più di 134 persone. È uno dei valori più alti in Europa, ma se si fa riferimento alla capienza effettiva stimata da Antigone, e confermata dalla Ministra, questa percentuale schizza ad oltre il 173%. Dai dati ufficiali le regioni più sovraffollate risultano essere Liguria (169,9%), Puglia (158,1%), Emilia Romagna (155,9%) e Veneto (153,4%).

**Misure alternative:** il sovraffollamento dipende dallo scarso uso delle misure alternative. Le direzioni e la magistratura di sorveglianza non osano. La legge Fini - Giovanardi sulle droghe è fallita nel suo tentativo di pensare a ingressi in comunità terapeutiche.

Ecco i numeri: 832 i detenuti in semilibertà di cui 81 stranieri; 12.741 sono i detenuti usciti con la legge sulla detenzione domiciliare del 2010 (di questi 3.679 sono gli stranieri); 10.992 sono i detenuti in affidamento in prova al servizio sociale di cui meno di un terzo per motivi legati allo stato di tossicodipendenza; 10.189 attualmente in detenzione domiciliare (di cui 2.533 per la l. 199).

Inoltre 3.003 sono le persone in libertà vigilata, 558 i detenuti che svolgono in lavoro all'esterno, 4.159 sono quelli a cui è concesso la partecipazione a lavori di pubblica utilità per avere violato il codice della strada (Fonte DAP, novembre 2013).

---

<sup>375</sup> La sintesi del Rapporto è tratta dal sito [www.osservatorioantigone.it](http://www.osservatorioantigone.it).

**Posizione giuridica:** le persone in custodia cautelare sono 23.923, il 37,4% della popolazione detenuta, un numero senza confronti in Europa. La situazione è poi ancora più abnorme in alcune regioni come Campania (49,6%), Calabria (49,5%), Liguria (43,1%), Lazio (41,7%) e Puglia (41,5%). Se si guarda ai soli detenuti stranieri, sono in custodia cautelare addirittura il 43,2%. In alcune regioni, come Campania, Puglia, Lazio e Liguria, tra gli stranieri più della metà sono in custodia cautelare.

**Stranieri:** 22.434 (35%). Le percentuali più alte si registrano in Trentino Alto Adige (71,9%), Liguria (58,4%), Veneto (58,3%) e Friuli Venezia Giulia (57,6%), regioni in cui gli italiani sono in netta minoranza tra i detenuti.

Dei 22.434 stranieri, la maggior parte vengono da Marocco (18,5%), Romania (16,1%), Albania (12,7%) e Tunisia (12%). Se si guarda alle sole donne, la maggior parte viene da Romania (26,9%) e Nigeria (8,8%).

**Donne detenute:** 2.789, il 4,4% del totale dei detenuti. I numeri più alti sono in Lazio (507, il 7,2% della popolazione detenuta) ed in Lombardia (549, il 6,2%).

**Pene brevi:** Il 6,4% dei detenuti con sentenza definitiva, 2.459 persone, sono in carcere per una condanna a meno di un anno, per fatti di scarsissima rilevanza penale. Il 26,9%, 10.399 persone, sono in carcere per una condanna inferiore ai 3 anni, dunque verosimilmente nei termini per misure alternative alla detenzione. Come si immagina il dato sale ulteriormente se si guarda ai soli stranieri. Il 9,3% è in carcere per condanne a meno di un anno, il 37,9% per condanne a meno di 3 anni. Gli stranieri commettono evidentemente reati meno gravi, ma vanno in carcere più facilmente.

Lo stesso dato diventa abnorme se si guarda alle sole donne. Addirittura il 26,8% delle donne in carcere è detenuto per una condanna definitiva inferiore all'anno, il 65,4% per condanne inferiori ai 3 anni!

Al contrario i presenti per condanne superiori ai 10 anni, inclusi i 1.581 ergastolani, sono in tutto il 10% dei condannati. Questa percentuale scende addirittura al 3,9% se si guarda ai soli condannati stranieri, e al 6% per le sole donne. Il sovraffollamento delle nostre carceri è dunque fatto in molta parte da condanne per fatti di lieve entità.

**Legge sulle droghe:** Al 31 dicembre 2012, ultimo dato disponibile, la percentuale di tossicodipendenti nelle carceri italiane era del 23,8%, del 20,70% tra i soli detenuti stranieri. Il dato raggiunge le punte più alte in Sardegna (34,1%), Puglia (32,3%), Lombardia (30,4%) e Liguria (30,1%). Ancora più allarmante poi è il numero di persone detenute per violazione della legge sulle droghe. In particolare i detenuti per violazione del solo art. 73 del Testo Unico sugli stupefacenti erano il 38,4% del totale nazionale, il 47% dei soli detenuti stranieri. Ma in regioni come la Sardegna (50,8%), la Liguria (46,4%), l'Umbria (46,2%) o il Veneto (43,6%) la percentuale è ancora più alta.

**Volontari in carcere e mediatori culturali.** Il volontariato penitenziario italiano continua a essere un'anomalia positiva: secondo i dati del DAP nel 2012 sono stati 12.098. Il sistema

dell'educazione purtroppo è ancora molto poco presente. I mediatori culturali, al contrario, sono pochissimi: nel 2012 sono stati 261 su 23.492 detenuti stranieri, ossia uno ogni cento detenuti stranieri. Inoltre lavorano sottopagati per poche ore a settimana e non full-time.

**Corsi scolastici e Università:** 953 i corsi scolastici di cui solo 205 di secondo grado, 316 gli iscritti all'Università (93 di loro sono iscritti in Scienze politiche, 69 in Lettere, 64 in Giurisprudenza, 1 iscritto a Medicina; 52 sono gli stranieri). I laureati sono 18, di cui 5 in Giurisprudenza, 1 in Medicina, 1 in Ingegneria. I laureati in carcere sono pochi e non valorizzati, mentre andrebbero premiati.

Queste le sedi: CC Torino; CR Alessandria S. Michele; CC Bologna; CC Reggio Emilia; CC Prato; CC Pisa; CR S. Gimignano; CC Palermo Pagliarelli; CCNC Roma, Rebibbia; CR Rebibbia; CC Padova; CC Alghero; CC Catanzaro; CCNC Lecce; CC Larino; CR Sulmona; CC Brescia Verziano (Fonte DAP, anno 2012).

**La formazione professionale.** Nella prima metà del 2013 sono stati attivati 251 corsi che hanno coinvolto 2.989 detenuti. Nello stesso periodo se ne sono conclusi 173, portati a compimento con successo da 1.711 detenuti, il 2,6% dei presenti.

**Lavoro in carcere.** Al 30 giugno lavoravano in carcere per l'Amministrazione penitenziaria 11.579 detenuti, il 17,5% dei presenti. Una percentuale decisamente bassa rispetto al passato, ma che sarebbe ancora più bassa se negli istituti non si ricorresse al frazionamento sempre maggiore dei posti di lavoro. Dove un tempo lavorava un detenuto, ricevendo un compenso dignitoso, oggi possibilmente lavorano in due, spesso per periodi di tempo molto brevi, in modo da dar spazio, a rotazione, a più detenuti possibile.

A questi detenuti si aggiungono i 2.148 che lavorano per altri datori di lavoro. Tra costoro 882 lavorano in carcere e 1.266 fuori dal carcere (in semilibertà o in articolo 21), ma sono distribuiti in modo molto diseguale nel paese. Tra quanti lavorano in carcere per datori di lavoro esterni il 39% è in Lombardia, il 24,8% in Veneto ed il 10% nel Lazio. Nel resto del paese le aziende in carcere sono pressoché assenti.

**La legge Smuraglia.** Alla luce dei numeri riportati sopra, è chiaro che la legge Smuraglia, nata per favorire con incentivi fiscali e contributivi il ruolo dell'imprenditoria in carcere, ha fallito il suo scopo. Per questo, nel corso del 2013, sono intervenute modifiche importanti. È stata aumentata la disponibilità di risorse, passando dai 2,5 milioni di euro degli ultimi anni ai 20,6 previsti per il 2013.

A decorrere dal 2014 le risorse disponibili saranno di circa 10 milioni l'anno. Il periodo di applicazione è stato esteso, dai 6 mesi ai 18 (o in alcuni casi 24) mesi dopo la fine della pena. Si prevede inoltre una riduzione del 100% delle aliquote contributive e l'aumento fino a 700 € del credito di imposta.

**Regione di nascita.** La gran parte dei detenuti italiani viene dalla Campania (18,4%), dalla Sicilia (12,2%), dalla Puglia (6,7%) e dalla Calabria (6,2%). Il 4,8% viene dalla Lombardia, l'1,9% dal Piemonte e l'1,3% dal Veneto.



**Bambini.** Al 30 giugno 2013, nei 16 asili nido penitenziari esistenti in Italia erano detenute 51 madri con 52 bambini, la gran parte, ben 20, solo a Roma. Ma i bambini coinvolti dal fenomeno delle detenzione sono ovviamente molti di più. Basti pensare che i 25.119 genitori detenuti a giugno 2013 hanno, nel complesso, oltre 57.000 figli.

**Recidiva.** Dei 66.028 detenuti presenti al 30 giugno 2013 solo 28.341, il 42,9%, erano alla prima carcerazione. Il restante 57% tornava in carcere dopo esserci già stato. Il carcere è una macchina costosa che alimenta se stessa, crea la propria domanda, è indifferente al proprio fallimento.

**Piano Carceri.** Nella sua attuale stesura, frutto di una rimodulazione del luglio 2013, il piano straordinario di edilizia penitenziaria prevede, a fronte di una spesa di 468 milioni di euro, la realizzazione di 4 nuovi istituti (Catania, San Vito al Tagliamento, Nola, Pianosa), 13 nuovi padiglioni (Milano - Opera, Vicenza, Ferrara, Bologna, Parma, Sulmona, Roma, Trani, Taranto, Lecce, Trapani, Siracusa, Caltagirone), il completamento dei lavori avviati in passato per 16 nuovi padiglioni (Cremona, Biella, Modena, Terni, Voghera, S.M. Capua Vetere, Catanzaro, Palermo Pagliarelli, Pavia, Saluzzo, Ariano Irpino, Carinola, Frosinone, Piacenza, Nuoro, Livorno) e 3 nuovi istituti (Cagliari, Sassari, Argilla) ed infine 9 interventi di recupero su istituti penitenziari esistenti (Ancona Montacuto, Livorno Padiglione C, Livorno Padiglione D, Gorgona, Augusta, Enna, Milano San Vittore II° sezione, Milano San Vittore IV° sezione, Napoli Poggioreale, Palermo Ucciardone V° sezione, Palermo Ucciardone VI° sezione, Arezzo), per un totale di 12.324 nuovi posti detentivi. La prima versione del piano carceri prevedeva il proprio completamento entro la fine del 2012. L'attuale entro il 2016. La verità è che alla fine del 2013 sono in funzione solo poche centinaia di nuovi posti, e questo solo grazie all'inserimento nel piano carceri di progettazioni già avviate in precedenza (come Cagliari o Sassari). Certamente molti di più i posti che, dal 2010 ad oggi, sono andati perduti per la ormai pressoché generalizzata assenza di manutenzione degli istituti.

**Bilancio dell'amministrazione penitenziaria.** La previsione di bilancio dell'Amministrazione penitenziaria per il 2013 è di 2.783,5 milioni di euro. Il bilancio, tanto per fare un esempio, del 2003 è stato di 2.970,1 milioni di euro. Da allora, dunque, si sarebbe registrato un taglio del bilancio del 2,5%, ma ovviamente non si tratta di un taglio "lineare". Da allora i costi per il personale sono addirittura aumentati, di circa il 12,1%, mentre ad esempio i costi per mantenimento, assistenza, rieducazione, trasporto dei detenuti, sono calati del 47%, e questo nonostante il fatto che i detenuti, nel 2011, fossero molti di più che nel 2003.

**Il personale.** Nel 2003 il personale di polizia penitenziaria era composto da 45.899 unità, nel 2011 da 40.865. Oggi la carenza di personale di polizia è una delle criticità del sistema penitenziario più denunciate, ma si dimentica come, in rapporto al numero di detenuti, l'Italia sia tra i paesi con più polizia penitenziaria in Europa. I dati forniti dalle ultime statistiche del Consiglio d'Europa ci dicono che in Italia, a Settembre 2011, c'era un poliziotto penitenziario ogni 1,9 detenuti. In Francia i detenuti per poliziotto erano 2,6, in Germania 2,7, in Spagna 3,9 ed in Inghilterra e Galles 2,8. La vera carenza di personale sta altrove. Sono 1.506 in tutto le persone (tra dirigenti, educatori, assistenti sociali e personale tecnico ed amministrativo) che tengono in piedi, dagli

UEPE (Uffici per l'esecuzione penale esterna) sparsi per il paese, il sistema delle misure alternative; un sistema che, al 31 ottobre 2013, aveva in carico 21.726 persone.

## **DIECI COSA DA FARE SUBITO PER IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**

La vita in carcere deve somigliare il più possibile alla vita esterna. Tendere alla reintegrazione significa innanzi tutto praticare l'integrazione. Gli unici elementi di separazione tra la vita penitenziaria e quella libera devono essere quelli inevitabilmente connessi alla condizione di detenzione. Per tutto il resto non deve esserci differenza tra cittadino libero e cittadino detenuto.

Ecco dieci cose che il Ministero può fare immediatamente:

1. Aprire le celle e le sezioni per almeno dodici ore al giorno. La pena della reclusione deve consistere nello stare chiusi in un carcere, non nello stare chiusi in una cella. Il tempo trascorso in cella è un tempo morto e inutile, che nelle condizioni di sovraffollamento degli istituti italiani calpesta la dignità delle persone reclusi, come ha affermato la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza Torreggiani. Il corridoio della sezione non può costituire una valida alternativa alla cella, nell'ottica di una pena che mira a essere risocializzante e responsabilizzante. È nell'intero carcere (nelle sue aule scolastiche, officine di lavorazione, laboratori, aule musicali, palestre, aree verdi) che deve svolgersi la vita dei detenuti. Esperimenti di questo tipo funzionano da molti anni, ad esempio nel carcere milanese di Bollate, e non sono dunque impossibili. È necessario interpretare diversamente il lavoro di custodia della polizia penitenziaria, che non può limitarsi al controllo fisico dei corpi, ad aprire e chiudere cancelli, in un modello infantilizzante nei confronti delle persone detenute.
2. Introdurre il web nelle carceri. La rete costituisce oggi il principale strumento di informazione e di partecipazione alla vita pubblica. È ingiusto e insensato che un detenuto che voglia essere informato sull'attualità debba spendere ogni giorno dei soldi per acquistare un quotidiano cartaceo quando può ottenere le stesse informazioni gratis dal web. Inoltre tutti coloro la cui corrispondenza non è sottoposta a censura da parte della magistratura dovrebbero avere la possibilità di utilizzare la posta elettronica, che per i cittadini liberi ha sostituito quasi del tutto quella tradizionale.
3. Tutelare in modo effettivo la salute anche attraverso una figura che sia realmente intesa quale medico di fiducia. Il medico penitenziario svolge molte funzioni, ha tante competenze, alcune delle quali di natura peritale, altre addirittura di natura disciplinare. Tutto ciò non aiuta a far sì che possa essere percepito dal detenuto quale proprio medico di fiducia.
4. Facilitare al massimo i contatti con le persone care. La cesura degli affetti è il fattore principale di allontanamento del detenuto dalla società e rema in senso inverso rispetto a qualsiasi ipotesi di reintegrazione. I colloqui non possono ad esempio interrompersi nei giorni festivi, non si può non presumere che i famigliari dei detenuti lavorino in quelli feriali. Allo stesso modo, va facilitato l'accesso agli apparecchi telefonici in qualsiasi orario del giorno.
5. Controllare i prezzi del sopravvitto e assicurare qualità. È inaccettabile che gli spacci interni alle carceri, spesso gestiti da cooperative private, applichino nei confronti dei detenuti prezzi

svantaggiosi rispetto a quelli pagati dai cittadini liberi. La Corte dei Conti ha più volte segnalato il problema, senza che tuttavia vi sia stato posto rimedio.

6. Creare un autentico polo universitario per Regione. Sono pochi, circa 300, i detenuti iscritti a corsi universitari. Solo 18 i laureati nel 2012. È importante incentivare ulteriormente gli studi superiori come tassello fondamentale antirecidivante per il percorso individuale. Il detenuto deve essere messo realmente in condizione di frequentare l'università, con un calendario di esami paragonabile a quello ordinario e con solidi strumenti didattici, ottenendo il permesso, quando possibile, di frequentare lezioni all'esterno.

7. Dedicare attenzioni e competenze specifiche alla detenzione femminile. Le donne in carcere hanno storie ed esigenze diverse da quelle degli uomini. La gestione unitaria di uomini e donne ha fatto sì che la maggior parte delle attenzioni e delle risorse sia stata da sempre dedicata alla detenzione maschile, nettamente predominante nei numeri. Su proposta di Antigone, alcuni anni fa è stata creata all'interno della Direzione Generale dei Detenuti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria un'unità amministrativa specifica dedicata alle donne. Tale ufficio, dotato oggi d'insufficiente potere decisionale e di insufficienti risorse, deve essere potenziato e reso indipendente.

8. Dare ai detenuti la possibilità di votare. Nel 2014 si terranno le elezioni europee. L'esercizio del diritto di voto è il massimo strumento di partecipazione alla vita politica. Anche quei detenuti che hanno in teoria la possibilità di votare spesso in pratica non sono messi nella condizione di farlo.

9. Dare ai detenuti la possibilità di incontrare il proprio partner in intimità. L'eventuale modifica normativa richiesta è minima e non ha impatto sull'impianto gestionale complessivo delle carceri. La pena della reclusione non può consistere in un divieto tanto inutile quanto crudele come quello di avere una vita sessuale.

10. Dare vita a un ordinamento penitenziario specifico per le carceri minorili. L'ordinamento penitenziario del 1975 conteneva una norma transitoria che ne estendeva l'applicazione agli istituti per minorenni fino a quando il legislatore non avesse provveduto con un ordinamento apposito. Ciò ancora non è stato fatto. Gli adolescenti non possono essere gestiti allo stesso modo degli adulti. È necessario scrivere un nuovo testo di legge, al quale lavori una commissione mista e dagli incontri culturali ampi e variegati: non esclusivamente personale ministeriale bensì anche pedagoghi, psicologi, filosofi, umanisti.

#### **ALCUNE COSE DA FARE SUBITO PER LA MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA.**

La Magistratura di Sorveglianza ha un ruolo cruciale per assicurare condizioni detentive rispettose della dignità umana. Sappiamo che il numero dei magistrati – uno ogni 300 detenuti – è totalmente insufficiente. Ogni detenuto in media presenta dieci richieste all'anno. Ciò significa che ogni magistrato in un anno deve occuparsi di circa 3.000 pratiche, ciascuna delle quali ha a che fare con temi di rilevanza essenziale: salute, risarcimento, benefici, colloqui, violenze, reclami, disciplina.

Chiediamo al Csm di assegnare subito almeno altri 200 magistrati alle funzioni di sorveglianza, altrimenti tutte le riforme rischiano di naufragare.

Ciò detto, è oggi quanto meno indispensabile che:

1. Si presti un'attenzione speciale alle richieste di incompatibilità con la detenzione per motivi di salute, prevedendo corsie privilegiate e urgenti per la decisione.
2. Venga esercitato il controllo di legalità attraverso visite periodiche agli istituti.
3. Si decida in maniera non burocratica attorno alla concessione delle misure alternative e dei benefici di legge, senza tener conto di rapporti disciplinari che non siano stati ancora sottoposti a decisione.

### **APERTURA DELLE CELLE: A CHE PUNTO SIAMO?**

*«Il CPT ritiene che bisognerebbe mirare ad assicurare ai detenuti in attesa di giudizio la possibilità di trascorrere una parte ragionevole del giorno (8 ore o più) fuori dalle loro celle, occupati in attività significative di varia natura».*

L'apertura diurna delle celle, insieme a una più rigida differenziazione dei circuiti detentivi all'interno dei sistemi regionali e alla graduale introduzione del sistema della sorveglianza dinamica, è il fulcro di quel riassetto organizzativo che nelle intenzioni del Ministero e dell'Amministrazione penitenziaria dovrebbe far migliorare la situazione all'interno delle carceri e riportare le condizioni detentive al rispetto degli standard del CPT. Un riassetto che è in corso proprio in questi mesi.

Va detto che l'apertura diurna delle celle in sezione non è una novità: la novità sta nella volontà di estenderla a tutto il circuito della media sicurezza. Occorre, però, superare difficoltà organizzative e resistenze da parte del personale di Polizia penitenziaria. Così al momento il regime a celle aperte continua ad essere attuato solo a macchia di leopardo: aumenta il numero degli istituti che lo applicano ma quasi sempre si tratta di un'applicazione limitata a singoli reparti, spesso selezionati in base al circuito (custodia attenuata solitamente riservata a detenuti tossicodipendenti in trattamento avanzato) o alla tipologia delle persone reclusi (donne, lavoratori). Ancora nessun pieno coinvolgimento di quello che dovrebbe essere il target privilegiato di questo intervento, vale a dire la maggioranza dei detenuti "comuni".

Tra le carceri visitate nel 2013, Bergamo è uno degli istituti con le celle più aperte: nei reparti a regime aperto, le celle si chiudevano, infatti, solo dalle 21 alle 8,30 del mattino. Ma i reparti a regime aperto al momento della visita (effettuata il 27 settembre) erano gli stessi che lo erano già in occasione della precedente visita, datata inizio 2012: sezione penale, reparto protetti e sezioni femminili, per un totale di 140 persone su 511 presenti. La prospettiva dichiarata dal Direttore era quella di aprire a breve per altre 100 persone.

A Pisa (visita del 1° agosto) risultavano aperte la sezione "Prometeo" e il Polo universitario, così come succedeva già in passato; nel resto del carcere ancora quest'estate l'apertura delle celle in sezione si limitava solo a un paio d'ore al pomeriggio in aggiunta alle ore d'aria.

Ad Avellino (visita del 29 agosto) l'apertura delle celle era attuata solo nel nuovissimo padiglione "De Vivo", funzionante con un sistema a sorveglianza dinamica con assenza di agenti ai piani e videosorveglianza degli spazi comuni.

A Imperia (visita del 28 marzo) le celle aperte tutto il giorno riguardavano la neo-istituita sezione "dimittendi", mentre nei reparti ordinari le persone detenute potevano uscire dalle celle, oltre che per le regolamentari ore d'aria, solo due ulteriori ore al pomeriggio per la socialità in sezione.

A Monza al momento della visita (26 giugno) il regime a celle aperte dalle 8,30 alle 17,30 era in vigore solo nella seconda sezione, dove era stato introdotto da poche settimane, e se ne prevedeva a breve l'estensione a un'ulteriore sezione di media sicurezza. La scelta sui detenuti da ammettere al regime aperto veniva fatta includendo i lavoranti e scegliendo tra i detenuti con fine pena uguale o superiore ad un anno.

Nell'istituto di Velletri Nuovo complesso (visita del 18 ottobre) il regime a celle aperte con orario 8/19 era attivo in sole tre sezioni del nuovo padiglione (reparto D), mentre nei reparti A, B, C e nel piano restante del D era ancora in vigore il regime tradizionale con celle chiuse 20 ore al giorno.

A Napoli (visite di luglio e di settembre) la situazione è risultata drasticamente diversa tra Secondigliano, dove in media le persone recluse trascorrevano fuori dalle celle 6/7 ore al giorno, e Poggioreale, in cui la possibilità di uscire dalla propria cella si limitava a un paio d'ore al giorno, una al mattino e una al pomeriggio.

Insomma, ad autunno 2013 questo grande cambiamento amministrativo annunciato dal Ministro era ancora allo stato embrionale: riguardava solo una piccola parte della popolazione detenuta nel circuito della media sicurezza e toccava in modo estremamente limitato gli istituti o reparti maggiormente affetti dal problema del sovraffollamento, in particolare nelle case circondariali.

## **IL MECCANISMO NAZIONALE DI GARANZIA DEI DIRITTI DEI DETENUTI.**

Il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) è un trattato che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984. È stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 18 dicembre 2002, ed è entrato in vigore il 22 giugno 2006.

L'Italia ha firmato il Protocollo il 20 agosto 2003 e lo ha ratificato il 3 aprile 2013. Tra gli altri obblighi il protocollo prevede entro un anno dalla ratifica l'adozione di un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (NPM), un'autorità di garanzia indipendente, dotata di competenze e risorse adeguate, con il compito di monitorare le condizioni di detenzione in tutti i luoghi di privazione della libertà.

A seguire il modo in cui questo obbligo è stato assolto in alcuni paesi membri dello European Prison Observatory.

**Francia:** ha firmato l'OPCAT nel 2005 e l'ha ratificato nel 2008. Nel 2008 il Controllore generale dei luoghi di privazione della libertà ed il Difensore civico sono stati entrambi identificati come meccanismi nazionali di monitoraggio. Il primo è incaricato di monitorare i luoghi di privazione

della libertà, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali. Può accedere a qualsiasi carcere in qualunque momento, ed i detenuti possono scrivergli in modo confidenziale. Il Controllore può esprimere il proprio parere e fare raccomandazioni, nonché informare le autorità in caso di gravi violazioni dei diritti fondamentali, ma non ha poteri ingiuntivi.

I detenuti possono anche fare riferimento al Difensore civico, ma non si tratta di un'autorità con una competenza specifica sulle carceri. Il difensore civico svolge un ruolo di mediazione; svolge inchieste indipendenti e ha potere ingiuntivo.

L'ufficio del Controllore generale aveva per il 2013 un bilancio di 4,04 milioni di euro ed uno staff di 27 persone. Il Difensore civico un budget di 24,86 milioni di euro ed uno staff di 220 persone.

**Grecia:** ha firmato l'OPCAT nel 2011 ma non l'ha ancora ratificato. Non ha provveduto all'adozione di un meccanismo nazionale di monitoraggio.

**Polonia:** ha ratificato l'OPCAT nel 2005 e adottato il meccanismo di monitoraggio nel 2008. Il meccanismo di monitoraggio funziona come ufficio speciale del Difensore Civico nazionale e la legge istitutiva, per i suoi poteri e le sue funzioni, rimanda direttamente all'OPCAT. È competente su tutti i luoghi di privazione della libertà e ha uno staff di 14 persone. Durante le visite ispettive è supportato dal personale del Difensore civico nazionale.

**Portogallo:** ha firmato l'OPCAT nel 2004 e l'ha ratificato nel 2013. Ha istituito, come meccanismo di monitoraggio, la figura dell'Ombudsman penitenziario, incardinata nel Dipartimento degli altri diritti fondamentali presso il Difensore civico nazionale. Non ha un mandato definito per legge e non ci sono notizie ufficiali su come funzioni. Non ha costi o personale aggiuntivi rispetto al Difensore civico nazionale, ed il suo funzionamento non prevede il coordinamento con organizzazioni della società civile.

Il Dipartimento degli altri diritti fondamentali presso il Difensore civico nazionale ha uno staff di 6 coordinatori e 40 osservatori.

**Regno Unito:** ha ratificato l'OPCAT nel 2003 ed ha istituito un meccanismo nazionale di monitoraggio nel marzo del 2009. L'NPM britannico ha una articolazione complessa. Al momento della sua istituzione il governo ha fatto un censimento degli organismi che già svolgevano funzioni simili, che avevano tale funzione nel proprio mandato istituzionale e che fossero autorizzati ad effettuare senza preavviso visite ai luoghi di detenzione. Il governo ha concluso che 18 organismi avevano questi requisiti e li ha formalmente designati come NPM.

## **I REGIMI SPECIALI - Quasi 10 mila detenuti sottoposti a regimi speciali e senza prospettive di rieducazione. Appello per Carmelo Musumeci.**

### *Il regime di cui all'articolo 41 - bis dell'ordinamento penitenziario*

A luglio 2013 i detenuti sottoposti al regime 41 - bis erano 710. Durante il 2013 vi sono stati spostamenti di oltre trecento detenuti verso le carceri sarde. Le altre assegnazioni sono nelle carceri di Ascoli, Cuneo, L'Aquila, Novara, Milano Opera, Roma Rebibbia, Reggio Emilia

(Ospedale psichiatrico giudiziario nel caso di persona con problemi psichiatrici), Spoleto, Terni, Tolmezzo, Viterbo.

Non carceri *ad hoc* ma reparti dedicati. I dati statistici ci dicono che è ancora un regime disposto prevalentemente nei confronti di persone accusate o condannate per associazione a delinquere di stampo mafioso. È un regime che non distingue tra presunti innocenti e condannati, che sono una minoranza. A fine 1992 i detenuti sottoposti a tale regime erano 498. Nel 2002 erano saliti a 659.

Sono quindici i detenuti che hanno iniziato a collaborare nell'anno 2011 durante la sottoposizione al regime. Il legame tra sottoposizione al regime duro e induzione alla collaborazione alla giustizia non è mai stato esplicitato, in quanto altrimenti ci sarebbe il riconoscimento di un suo uso indebito e di una formale tracimazione del regime verso la tortura.

La legge penitenziaria disciplina il contenuto del decreto ministeriale: un solo colloquio al mese, di regola soltanto con i propri familiari e conviventi e sempre videoregistrato; una telefonata, anch'essa sottoposta a registrazione, da effettuarsi solo con i propri familiari e conviventi e a condizione che non si usufruisca già di colloqui; la limitazione dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno; la sottoposizione a censura della corrispondenza; la permanenza all'aperto solo per due ore al giorno e con un gruppo limitato di quattro persone; l'impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità; il divieto di scambiare oggetti e cuocere cibi. Nonostante quello imposto dalla legge sembrerebbe un numero chiuso di restrizioni, in realtà nella pratica penitenziaria esse sono ben maggiori e più intense. La durata del provvedimento è stata innalzata con la recente riforma da uno a quattro anni, prorogabili per periodi di due anni. Ci sono detenuti sottoposti a tale regime anche per moltissimi anni.

#### *Alta sicurezza*

I detenuti sottoposti a tale regime nel luglio 2013 erano 8.914. Nei loro confronti sono fortemente ridotte le opportunità di trattamento. Non possono partecipare nella maggior parte dei casi ad attività sociali e culturali nei reparti. Vivono in reparti separati e sono divisi dai detenuti ordinari.

Per ottenere una declassificazione verso regimi ordinari è necessario che dimostrino di non avere più collegamenti con l'organizzazione criminale. Una vera e propria *probatio diabolica* per chi si trova in prigione da tanti anni. Tale regime non è disciplinato né dall'ordinamento penitenziario né dal regolamento penitenziario, ma dalle circolari del DAP (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria).

E' di dubbia legittimità. Il regime di alta sicurezza si divide in tre sottocircuiti. Nel primo (A.S. 1) sono inseriti: i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso, nei cui confronti sia venuto meno il decreto di applicazione del regime di cui all'art. 41 - bis; quelli per taluno dei delitti gravi di cui al comma 1 dell'art. 4 - bis della legge penitenziaria; ed infine coloro i quali sono stati considerati elementi di spicco e rilevanti punti di riferimento delle organizzazioni criminali di provenienza. Nel secondo (A.S. 2), i detenuti per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza. Nel terzo (A.S. 3), i detenuti che hanno rivestito posti di vertice nelle associazioni dedite al traffico degli stupefacenti. La peculiarità di tale strumento è data

dall'ampissima discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria nella gestione delle sezioni di alta sicurezza.

#### *La sorveglianza particolare*

Al momento (luglio 2013) vi sono sottoposti 64 detenuti di cui 4 in esecuzione anche del regime di cui all'articolo 41 - bis, secondo comma, e 11 sottoposti anche a quello di alta sicurezza. A volte capita che un detenuto dopo avere scontato lunghi periodi di sottoposizione al regime di cui all'articolo 41 - bis venga sottoposto a sorveglianza particolare. Il regime di sorveglianza particolare è disciplinato dagli articoli 14 - bis, ter e quater della legge n. 354 del 1975. Prevede restrizioni al trattamento e ai diritti di quei detenuti che sono ritenuti pericolosi per la sicurezza penitenziaria.

#### *Appello per togliere Carmelo Musumeci, detenuto modello, dal regime speciale di alta sicurezza*

Carmelo Musumeci è un detenuto modello, sarebbe meritevole di grazia. È invece in alta sicurezza. Da tempo seguiamo le sue vicende. Riteniamo che la sua sia una storia limpida di emancipazione da scelte devianti. Durante la sua detenzione è riuscito a laurearsi in giurisprudenza, ha scritto libri che hanno ottenuto riconoscimenti importanti, è diventato punto di riferimento culturale non solo per tantissimi detenuti, ma anche per tante persone e associazioni che operano all'esterno del carcere. *Chiediamo alla amministrazione penitenziaria di declassificarlo, di toglierlo dal regime di alta sicurezza in modo da consentirgli il prosieguo della detenzione in un regime ordinario di più bassa sicurezza dove possa avere più spazio per la sua passione di studio e di cultura. Non ha alcun senso tenere Carmelo Musumeci in un regime ad alta sorveglianza. Declassificarlo, sarebbe per lui un riconoscimento meritato, per gli altri detenuti un segnale importante, per la società libera un'indicazione chiara che la risocializzazione è sempre possibile, per tutti, nessuno escluso.*

#### **OPG - Ancora mille gli internati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari che dovrebbero invece essere chiusi per legge.**

Entro aprile 2014 gli OPG devono essere chiusi. Dovevano essere chiusi lo scorso aprile 2013. Si rischia un nuovo rinvio. Le Regioni hanno a disposizione ben 173,8 milioni di euro per finanziare l'auspicato superamento degli OPG (117 milioni nel 2012 e 56 milioni nel 2013), accogliendo sul territorio gli internati non più socialmente pericolosi, attraverso percorsi personalizzati posti in essere dai Dipartimenti di Salute mentale, e approntando strutture alternative destinate all'accoglienza degli internati, su cui ancora residua una prognosi di pericolosità sociale.

Nel vocabolario della politica dell'esecuzione penale è entrato così un nuovo acronimo: Residenze per l'Esecuzione di Misure di Sicurezza (REMS). È questo, infatti, il nome scelto per le nuove strutture sanitarie extraospedaliere, che devono sostituire gli OPG.

I tre punti critici delle REMS:



1. I tempi: il Governo il 4 ottobre, rispondendo a un'interrogazione parlamentare ha ammesso che "anche per le Regioni più efficienti sarà quasi impossibile rispettare il termine previsto dalla norma". Si va dunque verso l'ennesima proroga, i tempi si allungano inesorabilmente;
2. la capienza: attualmente negli OPG sono internate 1.015 persone, mentre le REMS, a regime, avranno 1.022 posti letto: non vi sarà dunque nessuna riduzione della popolazione internata;
3. i requisiti strutturali: stando ai piani regionali, molte REMS saranno all'interno di vecchi manicomi dismessi. Parlare di "riapertura dei manicomi" è rischio reale.

Persone internate in OPG 2011/2013 (rielaborazione dati: Comitato StopOPG)

	14/04/2011. Fonte: DAP	31/12/2011 Fonte: Conferenza unificata Stato - Regioni	15/01/2013 Fonte: DAP	Febbraio 2013 Fonte: Rilevazione StopOPG	04/04/2013 Fonte: DAP
OPG Aversa "Saporito"	244	228	166	159	158
OPG Napoli "S. Eframio"	119	119	114	115	118
OPG Reggio Emilia	265	229	170	173	172
OPG Castiglione delle Stiviere	274	379	298	282	297
OPG Barcellona Pozzo di Gotto	349	353	223	223	151
OPG Montelupo Fiorentino	153	176	102	105 (148?)	97
CCC e MP Sollicciano	15	Np	Np	10	10
<b>Totale</b>	1.419	1.484	1.073	1.067	1.003

## MINORI IN CARCERE

Tra il 1998 e il 2012 l'andamento complessivo degli ingressi nei Centri di prima accoglienza è decisamente decrescente, passando dai 4.222 ingressi del 1998 ai 2.193 del 2012, con un calo di quasi il 50%. Ciò è dovuto soprattutto al calo degli ingressi dei minori stranieri, che passano da 2.305 nel 1998 a 937 nel 2012, con un calo del 60%. Il 42,3% di coloro che sono entrati nei CPA è costituito da stranieri.

L'85,6% dei minori entrati nei CPA uscirà a seguito dell'applicazione di una misura cautelare. Tra costoro gli stranieri sono il 38,6%, ma la ripartizione tra italiani e stranieri è diseguale: tra coloro cui è prescritta la permanenza in casa gli stranieri sono il 28,2%; tra coloro per cui è previsto il

collocamento in comunità gli stranieri sono il 33,6%; tra coloro per cui è disposta la custodia cautelare in carcere gli stranieri sono addirittura il 60,3%. A mano a mano che ci si sposta verso misure cautelari più contenitive, torna la sovrarappresentazione degli stranieri.

È significativo anche l'andamento del collocamento dei minori presso le comunità, sia ministeriali che private, tra il 2001 e il 2012. Si tratta di una tendenza decisamente positiva, essendo passati dai 1.339 casi del 2001 ai 2.037 del 2012, tendenza che verosimilmente ha in questi anni contribuito a contenere gli ingressi in carcere. Tale tendenza ha però coinvolto in misura assai maggiore gli italiani rispetto agli stranieri e negli ultimi anni la differenza è andata accentuandosi. Tra i minori in comunità gli stranieri erano il 40% nel 2001 e il 37,1% nel 2012.

Un discorso analogo può essere fatto anche per la messa alla prova, l'istituto probabilmente di maggior interesse della giustizia minorile. Si è passati dai 788 provvedimenti del 1992 ai 3.216 del 2011, con un incremento di quasi quattro volte. Tra i soggetti messi alla prova nel 2011 gli stranieri erano solo il 17%.

I dati relativi agli ingressi negli Istituti penali per i minorenni segnano la tenuta delle norme del codice di procedura penale per minori del 1988. Pure in questo caso ci troviamo davanti a un andamento decrescente, essendo passati dai 1.888 ingressi del 1988 ai 1.252 del 2012 (-33,7%), anche qui grazie soprattutto al calo degli ingressi di minori stranieri (- 41,6%). Tra gli ingressi in IPM, però, il rapporto tra italiani e stranieri cambia radicalmente. I minori stranieri, minoranza sia tra quanti vengono segnalati all'autorità giudiziaria sia tra quanti entrano nei CPA, sono fino al 2007 addirittura in maggioranza tra quanti entrano in IPM, e in seguito rappresentano comunque una percentuale degli ingressi ampiamente superiore al 40%.

Nel primo semestre del 2012 la percentuale della presenza degli stranieri ammontava al 57% negli IPM del Nord Ovest, al 70% negli IPM del Nord Est, al 66% negli IPM del Centro, al 23% negli IPM dell'Area insulare e al 25% negli IPM del Meridione. Guardando alla fotografia di un giorno, i detenuti hanno una presenza media di 530 unità nei sedici istituti penali per minori.

Le ragazze hanno rappresentato nel tempo una percentuale tra il 17% e il 15% dei minorenni denunciati alle procure, mentre in carcere sono il 6% circa.

## **IL CONFRONTO CON L'EUROPA**

Da qualche anno Antigone coordina lo *European Prison Observatory*, un progetto di ricerca che coinvolge attualmente 8 paesi (Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Regno Unito e Spagna) e che si allargherà a breve ad altri. Scopo del progetto è lo studio e la comparazione dei sistemi penali e penitenziari europei per promuovere la conoscenza ed il rispetto degli standard internazionali sulla detenzione, per individuare e diffondere le buone prassi che in Europa esistono su questi temi e per promuovere il pieno rispetto dei diritti fondamentali nel sistema dell'esecuzione penale.

A seguire alcuni dati raccolti nei paesi partner del progetto, relativi al 31 dicembre 2012\*.

	Francia	Grecia	Italia	Lettonia	Polonia	Portogallo	Regno Unito	Spagna	Media europea
Num. detenuti	65.848	12.475	65.701	6.603	84.156	13.614	76.085	67.047	-
Tasso di detenzione (num. detenuti ogni 100.000 abitanti)	101,5	110,5	110,5	297	220	129	149	147,8	154
Detenuti in custodia cautelare	24,3%	36,1%	41,2%	N.D.	11%	19,5%	5,6%	16,3%	28,1%
Affollamento (num. detenuti in 100 posti)	117,8	126,2	139,7	N.D.	98,1	112,7	93	91,8	99,5
Detenuti stranieri	18%	63,1%	35,7%	0,8%	0,7%	19,1%	13%	34,1%	20,6%
Donne	3,4%	4,5%	4,3%	6,7%	3,2%	5,6%	5%	7,6%	5,3%
Morti	71	40	153	27	107	66	183	461	-
Suicidi	N.D.	N.D.	60	6	18	16	58	19	-
Detenuti nelle carceri minorili	724	600	489	40	1316	261	1282	414 (cat.)	-
Stranieri nei minorili	N.D.	N.D.	38,4%	5%	0%	N.D.	11%	43,5% (cat.)	-
Donne nei minorili	0,8%	N.D.	7%	5%	11%	11%	35	17,6 (cat.)	-

\* Per il Regno Unito si riportano solo i dati relativi ad Inghilterra e Galles, dov'è comunque ristretto l'89,9% della popolazione detenuta del Regno Unito. La media europea è tratta da Space I, le statistiche in materia penale del Consiglio d'Europa, relative al 1° settembre 2011.

Tra i paesi partner dello *European Prison Observatory* l'Italia presenta la percentuale più alta di persone in custodia cautelare ed il più alto tasso di affollamento delle carceri.

## MORTI IN CARCERE

Nel corso del 2013, i detenuti morti in carcere sono stati 99, l'ultimo lo scorso 13 dicembre a Bergamo per infarto. Tra le cause, 24 i decessi per malattia, 47 per suicidio e 28 per cause ancora da accertare. Dei 47 suicidi, 24 erano italiani, 23 cittadini stranieri. Il primato delle morti spetta a Roma (Rebibbia) con 11 decessi (di cui 2 per suicidio, 3 per malattia e gli altri ancora da accertare), seguita poi da Napoli, dove a Poggioreale sono morti fino ad oggi 6 detenuti ai quali vanno ad aggiungersi gli altri 3 decessi di Secondigliano. Quattro i detenuti morti a Teramo, 3 a Velletri e sempre 3 nell'OPG di Reggio Emilia. Il detenuto morto più giovane aveva 21 anni, era marocchino e si è impiccato il giorno dopo Ferragosto nella Casa Circondariale di Padova. Il detenuto deceduto più anziano aveva 82 anni, è morto a seguito di un malore e stava scontando la sua pena nella Casa di Reclusione di Rebibbia. Aveva gravi patologie ed era stato recentemente

colpito da un ictus. Agli inizi di ottobre il Tribunale di Sorveglianza aveva rigettato la sua richiesta di differimento della pena per motivi di salute. Nella Casa circondariale di Ferrara, a 81 anni, è morto alla fine di ottobre Egidio Corso. Era in sciopero della fame da 10 giorni per protesta contro la mancata concessione di una misura alternativa. A 27 anni, il giorno successivo al suo arresto, si è tolto la vita nel carcere di Crotone, Pasquale Maccarone, impiccandosi con il lenzuolo al letto a castello della sua cella dove era rinchiuso da solo.

#### **Morti in carcere - Il caso di Federico Perna.**

L'8 novembre 2013, nel carcere di Napoli - Poggioreale, muore Federico Perna.

Sono in corso due inchieste: una amministrativa, portata avanti dal DAP, e una giudiziaria (è stato aperto un fascicolo per omicidio colposo): l'esame autoptico, disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, chiarirà il decorso causale che ha determinato il decesso; tuttavia, potendo non essere brevi i termini del deposito della consulenza, confidiamo che l'amministrazione penitenziaria chiuda quanto prima l'indagine disposta dal Ministro della Giustizia.

Il diario clinico e la cartella di osservazione del detenuto restituiranno il quadro documentale della tutela della salute del Perna; tuttavia, solo la raccolta di elementi testimoniali diretti potrà dare riscontro alla notizia - circolata attraverso i *media* - secondo cui "era da una settimana che sputava sangue". La prima risposta data dal Governo al caso (risposta data all'interrogazione dell'On. Micillo), fa riferimento agli ultimi istanti di vita di Federico: ore 16.20, Perna accusa un malore per problemi respiratori; ore 16.58 i medici ne constatavano il decesso per sospetto *ictus*; l'auspicio è che la voce degli altri detenuti, degli operatori sanitari e degli agenti di polizia penitenziaria aiuti a ricostruire i giorni precedenti, onde comprendere se la morte è stato un evento improvviso oppure poteva essere evitata.

Rispetto ad eventuali episodi di violenza e alle cause della morte, speriamo che le inchieste penali e amministrative diano risposte in tempi brevi ai bisogni di verità della famiglia e dell'intera comunità.

Federico Perna era un detenuto con una grave patologia epatica, con una storia di dipendenza e di disagio psichico (seguito dal Centro di igiene Mentale e con un ricovero in OPG nel 2004). Entra in carcere il 20 settembre 2010, al "Regina Coeli", poi è assegnato alla CC di Velletri, quindi a Cassino, poi Viterbo, Napoli - Secondigliano ed, infine, Poggioreale: ogni segmento penitenziario andrà approfondito, ma occorre sottolineare subito che questo girovagare tra gli istituti di pena non ha giovato alla salute del detenuto, il quale non ha instaurato rapporti terapeutici duraturi con nessun sanitario. Ci si chiede, infine, se Poggioreale (istituto che non ha bisogno di essere descritto, né di essere commentato) fosse il posto giusto a cui destinare Federico.

#### **Morti in carcere - Il caso di Alfredo Liotta.**

Il 26.07.2012, Alfredo Liotta viene trovato cadavere nella sua cella del carcere "Cavadonna" di Siracusa.

Secondo una prima ricostruzione dei fatti elaborata dai periti nominati dalla Procura competente subito dopo il tragico evento, Alfredo sarebbe morto per una sindrome anoressica e per un presunto sciopero della fame. (Consulenza del 31.12.2012).

A luglio 2013, il Difensore civico di Antigone, con un lungo e dettagliato esposto supportato da una relazione medica prodotta da uno specialista e da una relazione sulle condizioni psichiche di Alfredo Liotta chiede alla Procura di Siracusa che le indagini proseguano. In breve, secondo quanto sostenuto nell'esposto, Alfredo Liotta aveva seri disturbi psichiatrici mai neanche valutati dal personale medico competente e non risulta che avesse mai intrapreso uno sciopero della fame.

Anche quando il detenuto era oramai in condizioni di salute gravissime (negli ultimi tre mesi di vita perde circa 40 chili e si muove soltanto con la sedia a rotelle), il personale medico prosegue in un atteggiamento di totale noncuranza.

Nei suoi confronti nulla è stato fatto. Risulta dal diario clinico che neanche la perdita di peso e i parametri vitali siano stati monitorati. Anzi, il perito nominato dalla Corte di appello di Catania quando il difensore di Liotta ha chiesto l'incompatibilità tra le condizioni di detenzione e lo stato di salute, avrebbe scritto che Alfredo assumeva atteggiamenti "artefatti, volti alla strumentalizzazione, teatrali".

Con un avviso di garanzia del 29.11.2013, la Procura della Repubblica di Siracusa ha cambiato atteggiamento su questa morte iscrivendo nel registro degli indagati dieci persone (dal Direttore del carcere al personale medico competente) e disponendo una nuova perizia che prenderà avvio a gennaio 2014.

### **LA SALUTE CHE NON C'E' - Rebibbia N.C.: un caso paradigmatico.**

In Italia è difficile fissare una fotografia omogenea della situazione reale del carcere: i vari istituti, più o meno abitati, sono comunque *diversamente* sovraffollati, se si pone attenzione alle loro diverse condizioni materiali e non solo ai numeri. A Rebibbia la situazione, monitorata negli incontri dello "Sportello" che l'Associazione Antigone organizza da circa quattro anni, non sembra migliorare. C'è anche un problema di gestione, visto che da un anno e mezzo la Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso, 1800 detenuti circa, è retta da un direttore che è comune anche a Regina Coeli, l'altro grande istituto circondariale romano che conta circa un migliaio di detenuti. Le criticità sono prima di tutto i problemi di salute, quelli che avrebbero dovuto essere affrontati se non del tutto superati con la riforma sanitaria del 2008, che aveva definito il passaggio dell'intervento medico in carcere al Servizio Sanitario Nazionale e alle Asl. Nel Lazio le carenze più rilevanti sono nella mancata programmazione delle attività di tutela della salute dei detenuti e poi nella gestione: non è stato infatti elaborato il piano regionale per la sanità penitenziaria che i provvedimenti di riforma prevedono, ed anche per questo all'interno succede che ogni operatore procede in modo discrezionale.

Per chi è in carcere non c'è la libera scelta del proprio medico: l'assistenza sanitaria di base è affidata ad un medico di medicina generale, indipendentemente dal grado di fiducia del detenuto

nei suoi confronti. Tuttavia, anche il medico è ambiguo nel rapporto di fiducia verso il suo paziente, se parte dal presupposto che nell'esprimere il proprio malessere egli simuli per dimostrare l'incompatibilità al carcere.

Del resto gli episodi di cattive pratiche del personale sanitario (medici, psicologi, infermieri) operante spesso da anni nel carcere e con sporadiche attività di aggiornamento può subire fenomeni di *burn out*, che notoriamente riguarda il personale di assistenza alla persona, quello che opera in condizioni particolarmente critiche (reparti di rianimazione, carceri, reparti psichiatrici, ecc.).

Lo psicologo è presente in carcere solo come "esperto" previsto dall'ex art.80 dell'Ordinamento Penitenziario: soltanto con un decreto interministeriale del giugno 1990 viene istituito il cosiddetto "Presidio per le tossicodipendenze e l'HIV" con funzioni anche di assistenza psicologica, ma solo a persone affette da patologie ricollegabili alla dipendenza da stupefacenti. Tutti gli altri, detenuti o internati esenti da tali patologie, non sono quindi considerati ufficialmente come possibili destinatari di assistenza psicologica.

Le problematiche sanitarie lamentate dagli stranieri sono minoritarie: mentre i detenuti italiani derivano da una popolazione con elevati indici di invecchiamento, i migranti sono soggetti giovani ed in buona salute, già sottoposti ad una sorta di selezione naturale. Per loro gravi sono piuttosto le problematiche di carattere sociale e giudiziario, le macroscopiche carenze nel loro diritto alla difesa, fattori per loro natura tali da influenzare anche il loro stato di salute. La loro condizione influisce infatti concretamente sia sull'impossibilità di ottenere misure alternative, anche nei casi di riconosciuta incompatibilità con il carcere, sia sull'impossibilità di *follow up*, di essere cioè seguito da un punto di vista medico dopo la scarcerazione.

Presso il reparto G8 di Rebibbia NC esiste una sezione destinata ai transessuali, quasi tutti extracomunitari, privi di supporti familiari e di risorse economiche. Le problematiche sanitarie sono legate a delicatissimi percorsi di trasformazione fisica, ormonale e psicologica; sono scarsamente inseriti nella normale vita carceraria.

Non c'è possibilità di acquisire farmaci non previsti nella fascia A del prontuario terapeutico del SSN, pur se ciò è previsto espressamente nel Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 1/04/2008 che consente di erogare ai detenuti, con oneri a carico del SSN, anche i farmaci di fascia C, qualora prescritti.

Le più comuni prestazioni specialistiche (visite o accertamenti clinici) arrivano ai detenuti attraverso specialisti esterni che prestano alcune ore mensili di servizio all'interno del carcere, con tempi medi di attesa anche di mesi. Per le prestazioni più complesse si ricorre al poliambulatorio dell'Ospedale Pertini: i tempi dipendono però dalla lunghezza delle liste di attesa dell'ospedale, ma anche dalla disponibilità del carcere per la "traduzione" del detenuto, della scorta o del mezzo di trasporto.

L'assistenza odontoiatrica, con liste di attesa aleatorie, è erogata da odontoiatri della ASL e da privati. Le prestazioni gratuite sono soltanto quelle di base, le protesi vengono applicate solo a pagamento.

Le prestazioni riabilitative (fisioterapia e altre) risultano assai carenti, pressoché inesistenti, a fronte di una domanda estremamente rilevante e di condizioni di bisogno di molti detenuti.

I detenuti non possono scegliere strutture di ricovero diverse dal Pertini, come i nosocomi vicini al luogo di residenza dei familiari: anche qui ai detenuti viene sottratta la libertà di scelta del luogo di cura, che, insieme con la libera scelta del medico curante, è invece un importante diritto riconosciuto a tutti i cittadini nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale.

Per ogni detenuto il medico di reparto tenuto a redigere il "diario clinico", assai importante anche per le ricadute che può avere sul suo percorso penale: lo fa a mano, con grafia generalmente indecifrabile.

C'è un servizio di guardia medica 24 ore al giorno, ma in caso di urgenza è soltanto urlando che il detenuto interessato o i compagni di cella chiedono aiuto. Il personale di sorveglianza, constatata con un infermiere l'effettiva necessità d'intervento medico, chiama il medico di guardia che a sua volta, decide se intervenire personalmente o dare disposizioni per via telefono. Ovviamente il tempo tra la richiesta di aiuto e l'intervento può risultare fatale. L'assistenza dietetica risulta approssimativa, le uniche diete speciali assicurate, sia pure in modo aleatorio, sono quelle per pazienti diabetici ed epatopatici.

Nella Regione Lazio non è previsto alcun percorso di sostegno sociale ed economico per i detenuti dopo il fine pena. Questo è particolarmente grave per i detenuti privi di ogni risorsa economica, specialmente per gli extracomunitari che all'uscita dal carcere vengono riconsegnati alla strada. Al riguardo bisogna osservare che i detenuti non abbienti cui vengono concessi gli arresti domiciliari per ragioni sanitarie, in alcuni casi sono costretti a rimanere in carcere perché risultano privi di una residenza anagrafica e non esistono nel Lazio case di accoglienza provvisoria per ex detenuti.

### **Rebibbia N.C.: ictus in cella, ricoverato quattro giorni dopo, ora è in coma irreversibile.**

Il sig. Andrea Angelini, di 44 anni, è attualmente ricoverato presso l'Unità Operativa gravi cerebrolesioni dell'Istituto di Montecatone di Imola in uno stato di coma irreversibile. La notte del 3 marzo 2013, mentre si trovava detenuto presso il reparto G12 della Casa circondariale di Rebibbia Nuovo complesso, ha un grave malore: i compagni di cella, allarmati, chiedono l'intervento del personale medico. Nonostante i gravi sintomi manifestati dal detenuto (impossibilità di camminare, di nutrirsi, difficoltà nel linguaggio, mancanza di lucidità, "*vomito a getto*", quest'ultimo verificatosi dinnanzi al medico di turno), lo stesso viene visitato da un medico penitenziario soltanto durante la sera del giorno seguente, così come si evince dal diario clinico.

Prima che venga ricoverato passano però altri 4 giorni, durante i quali Angelini è stato più volte visto dal personale infermieristico che si è limitato a misurarne la pressione. Nella mattinata del 7 marzo 2013, Angelini viene finalmente ricoverato presso il reparto "*protetto*" dell'Ospedale Sandro Pertini di Roma, dove gli veniva diagnosticato "un ictus ischemico esteso in sede cerebrale" e nel giro di un paio di giorni le sue condizioni peggiorano al punto di essere trasferito prima presso il Centro rianimazione dell'Ospedale San Filippo Neri di Roma e da qui,

ulteriormente, presso l'Unità Operativa Gravi Cerebrolesioni di Montecatone di Imola, dove tutt'oggi ancora si trova.

I familiari del sig. Angelini hanno sporto denuncia per le gravi omissioni perpetrate dal personale medico della Casa circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso che hanno effettuato con grave ritardo i primi controlli medici a seguito del manifestarsi dell'infausto evento e hanno inoltre mal diagnosticato il malore che aveva colpito il loro congiunto nonostante gli evidenti sintomi dallo stesso manifestati. Attualmente presso la Procura della Repubblica di Roma è stato aperto un fascicolo contro ignoti per accertare eventuali responsabilità in ordine ai fatti (R.G.N.R.9919/2013).

### **ANCORA TORTURA DENUNCIATA NEL CARCERE DI ASTI.**

Un misto di razzismo, violenza e sopraffazione. È quello che è avvenuto nel maggio del 2010 a C.G., 28 anni, cittadino italiano di origini brasiliane detenuto nel carcere di Asti. Il 27 maggio 2010, il giovane (allora in custodia cautelare) sarebbe stato accompagnato in infermeria per una visita medica da un appartenente alla polizia penitenziaria. Il sovrintendente avrebbe quindi iniziato ad irridere C.G. per la sua recente conversione all'Islam, sostenendo tra l'altro che "Maometto puzzava". Il detenuto, molto religioso e particolarmente sensibile, ha reagito dando un calcio ad una scrivania. A questo punto sarebbero scattati dieci minuti di inferno, a cui inizialmente avrebbe assistito anche un infermiere in servizio in istituto. Il giovane, soggetto asmatico e affetto da epatite, prima sarebbe stato preso a calci e pugni alla trachea e al torace, fino a cadere a terra e poi avrebbe subito le angherie di un soggetto in abiti civili e con il volto coperto da un passamontagna, che avrebbe immobilizzato il giovane, avvolto la testa in un sacchetto di plastica, coperto la bocca con del nastro da pacchi e lo avrebbe appeso alle grate dell'infermeria con i polsi legati, continuando a percuoterlo e lasciandolo appeso per alcuni minuti. Il tutto accompagnato da macabri riferimenti pronunciati dagli agenti quali: "Farai la fine dei tuoi fratelli ad Abu Grahیب" e "Dovreste morire tutti come Stefano Cucchi".

C.G. ha potuto aggirare il muro di omertà riuscendo a comunicare con il suo avvocato solo mandando una lettera a nome di un suo compagno di cella.

Una lenta, ma meticolosa, indagine condotta prima dal sostituto procuratore Maria Vittoria Chiavazza e poi dal Procuratore capo Giorgio Vitari, ha portato alla citazione a giudizio dei due agenti riconosciuti dal detenuto, che dovranno difendersi dall'accusa di lesioni personali aggravate in concorso. Rimasto sconosciuto invece il soggetto travisato dal passamontagna. L'udienza di apertura del dibattimento è fissata l'11 aprile 2014 davanti al tribunale di Asti in composizione monocratica.

L'associazione Antigone chiederà di essere ammessa quale parte civile. Purtroppo, lo stesso istituto astigiano era già stato protagonista di un'inchiesta analoga che aveva portato alla luce l'esistenza di "squadrette" di agenti, con l'incarico di punire i detenuti più indisciplinati, con metodi paragonabili alla "tortura", come ha scritto lo stesso giudice nella sentenza. A causa della



prescrizione e dell'assenza del reato di tortura, gli agenti protagonisti di quelle vicende avevano evitato la condanna, ma erano poi stati raggiunti da severi provvedimenti disciplinari. Proprio quei fatti avevano fatto definire il penitenziario astigiano, l'“Abu Grahیب italiana”.

#### **TESTIMONIANZA DALLA SEZIONE FEMMINILE NUOVI GIUNTI DELLA CASA CIRCONDARIALE LORUSSO E CUTUGNO DI TORINO.**

Torino, 4 novembre 2013

Mi trovo tutt'oggi ancora ai Nuovi Giunti. Sono stata trasferita il 22 luglio. Io come altre detenute, siamo al livello di non ritorno dalla quasi pazzia. In teoria nei Nuovi Giunti puoi starci massimo 15 giorni. Dopo svariati mesi da una petizione siamo riuscite a ottenere uno sgabello per cella, poter fare l'aria a uno stesso orario, e non come pecore da pascolo, o tappa-buchi quando le altre sezioni non scendono. Questo era un disagio non da poco. Una mattina alle 9, il giorno dopo alle 11, come veniva comodo a loro e quell'ora d'aria diventava una corsa per poter essere pronte all'improvviso. Questa situazione è da sempre insostenibile. Due ore d'aria e ventidue chiuse senza la possibilità di fare un'attività ricreativa. C'è una bellissima palestra inagibile. Abbiamo ottenuto di poter usufruire della doccia dalle 9 alle 11, orario in cui devi essere già pronta per la così sospirata ora d'aria. Alle 11 passa il vitto. Bene noi al nostro ritorno dall'aria alle 12 abbiamo nei piatti qualcosa di commestibile, di cui non si capisce la fattispecie, messa a giacere per un'ora fino al nostro ritorno in cella. Prima cosa non mi sembra molto corretto e igienico che io debba avere il vitto per un'ora dentro la cella senza neppur vedere cosa mi ci si mette dentro. Io personalmente ho un piccolo aiuto dall'esterno e vado avanti da più di tre mesi a yogurt e frutta. Ma chi non ha la possibilità di fare quel minimo di spesa si fa coraggio chiude gli occhi e butta giù. Le mie compagne mangiano degli alimenti con corpi estranei all'interno! Poi c'è il lusso della doccia dalle 13 alle 15. Alle 15 bisogna essere pronte per l'aria. Quindi in una sezione dove ora siamo 25 ma spesso si è 50 con 2 docce funzionanti e un lavabo bisogna fare coincidere tutto. Voglio puntualizzare che nelle celle non c'è proprio la predisposizione per l'acqua calda a differenza delle docce dove c'è un termostato per la temperatura a piacimento loro. Quello che potrebbe essere un piccolo ritaglio di relax diventa una vera e propria tortura per molte, direi quasi tutte. La temperatura priva di calore rende insostenibile il nostro livello di stabilità. Io personalmente faccio comunque la doccia seppur con la speranza che non mi si geli il cervello. Ma le mie compagne sono tutte comunque di un'età sulla cinquantina, anche oltre, puoi capire il loro disagio e impossibilità di lavarsi dignitosamente: si prendono a secchiate a vicenda prendendo l'acqua dal lavabo della doccia che è per lo meno tiepida. Potrebbero chiamarsi problematiche sorvolabili invece queste condizioni imposte rendono la nostra permanenza e sopravvivenza insostenibili a un minimo tenore dignitoso. Ho deciso di scrivere questa parte di lettera di sfogo perché vedo crollare la stabilità delle compagne sotto ai miei occhi! E mi sto quasi sentendo impotente a poter solo tendergli la mano. Ci sono detenute che andrebbero spostate in centri che possano aiutarle e non essere imbottite di terapia per non disturbare la quiete delle lavoranti

"agenti-assistenti" con il continuo urlo straziante per il loro malessere psicologico con "invalidità al 100% neurologica". Sono già state in diverse strutture OPG ma ora giacciono qui nei Nuovi Giunti. Io non mi permetto di chiudere la bocca a nessuno. Così per non sentire queste urla assordanti ho praticamente un trapianto di cuffie alle orecchie. Ho preso realmente coscienza che bisogna fare uscire al di fuori da queste mura la realtà vera, cruda delle carceri italiane. Perché lottando sole facciamo solo numero. Così da questa sera a un mese ognuna di noi farà da passaparola per fare girare la voce nelle carceri italiane. Il 4/12 alle ore 16 faremo una battitura. Nel giro di un mese credo che il passaparola sarà arrivato in tutte le carcere e chi ha la possibilità di mandarci giornalisti al di fuori di queste strutture da degrado, aiuterà a fare uscire oltre queste infinite sbarre il nostro grido di aiuto. Se una persona lotta da sola, resta solo un sogno, quando si lotta assieme la realtà cambia. Qualcuno dovrà pure darci ascolto! Siamo ancora prive di un contatto con il mondo esterno, prive di tv che potrebbe aiutare a distogliere la mente dai nostri pensieri. La posta potrebbe essere un po' di zucchero per i nostri cuori ma anche lì abbiamo il lusso che ci venga consegnata "dal martedì al venerdì", forse non avendo contatti con il mondo esterno non siamo a conoscenza che le poste italiane ora lavorano solo quei giorni. Ma non credo sia così. Dopo un mese dal mio trasferimento a questo penitenziario nuova disposizione: tutta la posta deve essere registrata al computer "quando ne hanno tempo". Altrimenti come oggi seppur lunedì la posta vista da altre detenute non c'è stata consegnata. In prima sezione hanno fatto la battitura, noi nuovi giunti all'aria ci mettiamo sul piede di guerra: minacciamo di non risalire dall'aria. Così per azzittirci la nostra dignitosa ispettrice ci viene a dire che stanno registrando la posta. A chiacchiere: niente posta. Io personalmente una raccomandata l'ho firmata dopo 9 giorni dal suo arrivo! Non veniamo rifornite di niente: generi di prima necessità per l'igiene persona e quant'altro. Solo al nostro arrivo un rotolo di carta igienica, due piatti e due posate di plastica, uno spazzolino e un dentifricio con saponetta. Poi dopo aver dormito senza lenzuola coperte e cuscino se sei fortunato entro un paio di giorni dal tuo arrivo puoi ottenerle e poi niente più. E, mi ripeto, chi non ha un piccolo aiuto dall'esterno economico è privo di tutto. Non viene rifornito neppure dalla carta igienica. Ma per fortuna c'è la domenica di mezzo. Ci viene data gentilmente in regalo Famiglia Cristiana e molti giornali. E molte hanno trovato rimedio a scopo carta. Scrivo terra-terra sdrammatizzando, ma siamo nel tunnel degli orrori. Prendendo atto di ciò che è accaduto il 31 ottobre ora do il libero sfogo. Abbiamo sollecitato più volte le assistenti di sezione di tenere sotto osservazione una nostra compagna da giorni in uno stato confusionale e, preoccupate per questa visibile instabilità, abbiamo solo richiesto che venisse applicato il loro ruolo: controllarci. Bene se questo fosse stato fatto con i tempi giusti oggi non ci si troverebbe in questa condizione. Bene siamo scese all'aria alle 15 e al nostro ritorno dopo più di un'ora che eravamo rientrate notiamo un'allarmante via vai di assistenti nella cella di questa nostra compagna. L'hanno trovata priva di sensi con entrambe le braccia tagliate da ferite importanti tanto da procurarsi la sutura di 19 punti al braccio sinistro e 24 al quella destro. Ovviamente mentre era in infermeria viene fatto il cambio cella per essere poi piantonata. "Ovviamente". Tutto ciò poteva essere evitato ascoltando le sue ragioni. Non volevano consegnarle la spesa della sua con vecchia compagna di cella, ora in libertà,

che aveva fatto tanto di domandina per lasciare la sua spesa a lei. Domandina vista da vari assistenti e poi credo cestinata. Questa è stata la goccia che ha interrotto quel filo sottile della sua stabilità già offuscata. Anche qui sarebbe bastato ascoltare e controllare prima che succedesse l'accaduto. Malgrado piantonata, la stessa notte per la seconda volta ci è andata troppo vicina: si stava soffocando con la sua maglia, e per ritardare l'accesso alla sua cella di piantonamento ha tirato su la branda facendola incastrare nelle sbarre del blindo. Allora tiriamo fuori la realtà, la verità. Non credo che bisogna aspettare che uno sia sottoterra. Questo va ben oltre. Ieri è andata bene, se così si può dire, facciamo qualcosa. Aiutateci. Aiutiamo queste donne, figlie, madri. Per finire in bellezza la stessa notte una compagna si sente male. Soffre di gastrite nervosa. Mi dirai che non è una patologia così allarmante, sì se solo non soffrisse di problemi cardiocircolatori. Ha già avuto un arresto cardiaco provocato da questi attacchi. Continuano a farle flebo e punture di "Contramal" per alleviare il suo dolore. Ma in sostanza con i problemi che ha aggrava solo le sue condizioni. Portandola tra le mie braccia di peso sino in infermeria è passata più di un'ora e mezza per fare intervenire la guardia medica. Bene. Io sono allibita da tutto ciò. Ma non smetterò di combattere per me e le mie compagne, il nostro grido di dolore è assordante ma non ci sente nessuno. La guardasigilli Cancellieri si sta muovendo per noi? Per la popolazione carceraria? Ma deve aiutare noi tutte, detenute dal degrado. Un grido di aiuto e un affettuoso saluto le detenute seconda sezione Nuovi Giunti.

M.

(Seguono le firme di 22 detenute)